

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 2021

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

Gennaio 2022

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2021 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi.

A tutti va il ringraziamento per il notevole impegno che questa attività comporta, ringraziamento che comprende Antonella Meucci, Elisabetta Crescioli e Annalucia Zito per l'attività di composizione del volume.

Ilaria Cirelli

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2022

INDICE

Commercio - orari degli esercizi commerciali

Sentenza 11 maggio 2021, n. 134

art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022)......

Pag. 1

Caccia - tutela assetto idrogeologico del territorio

Sentenza 26 maggio 2021, n. 138

artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)......

Pag. 10

Demanio e patrimonio statale e regionale - demanio marittimo

Sentenza 9 giugno 2021, n. 139

art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2018, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico).....

Pag. 19

Tutela dell'ambiente

Sentenza 12 maggio 2021, n. 141

artt. 5, 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), 9, commi 9, lett. d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della l.r. Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione)......

Pag. 24

Tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 12 maggio 2021, n. 142

art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie).....

Pag. 43

Governo del territorio, edilizia, urbanistica, paesaggio

Sentenza 9 giugno 2021, n. 144

articoli 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante).....

Pag. 51

Coordinamento finanza pubblica

Sentenza 26 maggio 2021, n. 145

articolo 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019).....

Pag. 57

Pubblico impiego - diritto civile

Sentenza 26 maggio 2021, n. 153

art. 1, commi 1, 2 e 3 della L.R. Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL)......

Pag. 64

Finanza regionale

Sentenza 9 Giugno 2021, n. 156

artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Sicilia 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale') e dell'art. 2 della legge della Regione Sicilia 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria).

Pag. 71

Caccia

Sentenza 9 giugno 2021, n. 158

artt. 24 e 30 della legge Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Pag. 80

Tutela dell'ambiente

Sentenza 23 giugno 2021, n. 160

artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

Pag. 88

Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - ordine pubblico e sicurezza - tutela della salute

Sentenza 9 giugno 2021, n. 161

art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario).

Pag. 98

Trasporto pubblico locale

Sentenza 23 giugno 2021, n. 163

art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019).

Pag. 107

Ambiente, paesaggio, governo del territorio

Sentenza 23 giugno 2021, n. 164

Decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore»

Pag. 118

Tutela della salute con riferimento alle deroghe alla cosiddetta "fascia di rispetto cimiteriale"

Sentenza 23 giugno 2021, n. 166

articoli 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 "Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri", modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la

| | | |
|--|------|-----|
| <i>tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche).</i> | Pag. | 125 |
| Ordinamento civile - sistema tributario e contabile dello Stato, armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie - impiego pubblico - ordinamento degli enti locali Sentenza 23 giugno 2021, n. 167 <i>articoli 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell’articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive).</i> | Pag. | 134 |
| Tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica - organizzazione degli uffici - determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale Sentenza 24 giugno 2021, n. 168 <i>artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario).</i> | Pag. | 144 |
| Coordinamento della finanza pubblica - impiego pubblico Sentenza 6 luglio 2021, n. 171 <i>art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto).</i> | Pag. | 165 |
| Polizia locale e sicurezza Sentenza 6 luglio 2021, n. 176 <i>artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere d), e), g) e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza).</i> | Pag. | 173 |
| Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia Sentenza 7 luglio 2021, n. 177 <i>art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all’installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).</i> | Pag. | 190 |
| Tutela della salute Sentenza 6 luglio 2021, n. 179 <i>art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, “Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale”)</i> | Pag. | 198 |

Edilizia e urbanistica

Sentenza 7 luglio 2021, n. 181

art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi). Pag. 203

Perequazione delle risorse finanziarie

Sentenza 20 settembre 2021, n. 187

articolo 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). Pag. 217

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - gestione dei rifiuti – delega di funzioni

Sentenza 24 giugno 2021, n. 189

articolo 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti). Pag. 229

Sanità pubblica e privata

Sentenza 22 settembre 2021, n. 195

articoli 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della Regione Puglia 7 luglio 2020 n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria). Pag. 238

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 22 settembre 2021, n. 199

art. 5, commi 2 e 6 della L.R. Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti). Pag. 251

Acque pubbliche

Sentenza 23 settembre 2021, n. 201

artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di competenza regionale). Pag. 256

Governo del territorio, edilizia ed urbanistica

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 202

art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali". Pag. 271

Organizzazione sanitaria

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 209

artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore). Pag. 286

Ordinamento civile

Sentenza 11 novembre 2021, n. 212

articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011).

Pag. 294

Coordinamento della finanza pubblica - personale dei gruppi consiliari

Sentenza 21 Settembre 2021, n. 215

art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012).

Pag. 301

Tutela dell'ambiente

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 219

artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10 «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)».

Pag. 313

Finanza pubblica - fondo di solidarietà comunale (FSC)

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 220

articolo 1, commi 554 e 849 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e articolo 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Pag. 321

Commercio

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 223

art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio).

Pag. 335

Impiego pubblico – bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 23 settembre 2021, n. 226

art. 1, comma 10 e 11, lett. b) della legge della Regione Siciliana del 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana).

Pag. 340

Pubblico impiego - ordinamento degli uffici

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 227

art. 2, comma 40, l.r. Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale); art. 1, comma 2, l.r. Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese); art. 4 l.r. Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale); art. 9, l.r. 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016)

Pag. 350

Usi civici

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 228

art. 9, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Pag. 357

Bilancio e contabilità pubblica

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 229

artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)".

Pag. 370

Tutela dell'ambiente - determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 233

art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020).

Pag. 381

Organizzazione sanitaria - istituti zooprofilattici sperimentali

Sentenza 6 ottobre 2021, n. 234

art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia).

Pag. 390

Bilancio e contabilità pubblica – ripiano del disavanzo

Sentenza 10 Novembre 2021, n. 235

art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020); art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020); art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021),

Pag. 398

Ordinamento civile – tutela della salute

Sentenza 11 novembre 2021, n. 241

articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013).

Pag. 411

Edilizia e urbanistica

Sentenza 30 novembre 2021, n. 245

art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assesamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali)

Pag. 421

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Sentenza 11 novembre 2021, n. 246

art. 4 e Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata).

Pag. 430

Coordinamento della finanza pubblica – spese per il personale della Regione

Sentenza 23 novembre 2021, n. 247

articolo 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata)

Pag. 441

Tutela dell'ambiente

Sentenza 10 novembre 2021, n. 251

artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (recte: art. 26, comma 1, lettera j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»).

Pag. 449

Paesaggio

Sentenza 20 ottobre 2021, n. 257

art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

Pag. 460

Governo del territorio – edilizia - paesaggio

Sentenza 24 novembre 2021, n. 261

Art. 12 bis, c. 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28/12/2009, n. 19.

Pag. 474

Beni culturali e ambientali

Sentenza 12 novembre 2021, n. 262

artt. 37 e 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma

| | | |
|---|------|-----|
| <i>di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).</i> | Pag. | 480 |
| <i>Elenco delle sentenze di mero rito.</i> | Pag. | 487 |

Sentenza: 11 maggio 2021, n. 134

Materia: commercio - orari degli esercizi commerciali

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera e) e quarto della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 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*), in relazione 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, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri e TAR Trento

Oggetto: art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (*Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sui ricorsi promossi in via principale e in via incidentale, rispettivamente dal Presidente Consiglio dei ministri e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, avverso l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (*Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022*).

La norma oggetto di censura prevede al primo comma che «*[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza*».

Nei commi successivi l'articolo detta ulteriori disposizioni specifiche prevedendo: l'attribuzione alla Giunta provinciale della individuazione dei Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive (commi 2 e 3) e la possibilità per i Comuni, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva fino a un massimo di diciotto giornate annue (comma 4). Individua poi le attività per le quali non trova applicazione lo stesso articolo della legge provinciale (comma 5) e stabilisce le sanzioni amministrative per la violazione delle previsioni della legge.

Sia il Governo che il TAR sollevano questione di legittimità costituzionale con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto la previsione in via generale dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio risulta violare la competenza statale in materia «tutela della concorrenza», in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, come convertito.

Tale ultima disposizione, come noto, ha infatti eliminato i limiti e le prescrizioni relative al «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio» ed è stata riconosciuta dalla

Corte come espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza fin dalla sentenza n. 299 del 2012.

In entrambi i ricorsi, principale e incidentale, oltre alla violazione della competenza esclusiva statale si censura anche la violazione di alcune disposizioni dello Statuto di autonomia: invero la competenza legislativa concorrente riconosciuta alla Provincia autonoma nelle materie del commercio, della tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (art. 3), usi e costumi locali (art. 4) e tutela del paesaggio (art. 6) deve essere comunque esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e anche l'eventuale competenza a carattere residuale, come ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 Statuto dagli artt. 8 e 9 dello Statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e, dunque, nel rispetto dell'art. 117 c. 2 lett. e).

La difesa della Provincia autonoma afferma che la disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio non coinvolgerebbe solo la materia del commercio, ma anche quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, numeri 3), 4) e 6), dello Statuto speciale di autonomia, materie che concorrerebbero a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani.

A ciò aggiunge che la norma impugnata intende rispondere alle diverse esigenze di un territorio in cui si contrappongono, da un lato, il fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi; dall'altro, le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività collegate a ricorrenze religiose.

La Corte accoglie le censure formulate dai ricorrenti e afferma la fondatezza della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. richiamandosi al proprio consolidato orientamento secondo il quale la disciplina sugli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali afferisce alla materia della tutela della concorrenza che, essendo materia di competenza esclusiva dello Stato, non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni, ivi comprese le autonomie speciali.

Fin dalla sentenza n. 299 del 2012, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere “finalistico” e, dunque, “trasversale”, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

Rientrano nella materia anche le misure “*dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche*”, cosicché il legislatore statale può intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che di per sé rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Sempre nella sentenza n. 299 del 2012 si è affermato che la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali “*favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore*” e si configura come intervento nell'ambito della cosiddetta concorrenza “nel mercato”, in quanto diretto a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che – secondo la costante giurisprudenza della Corte - si affianca a quello della concorrenza “per il mercato”, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Prosegue quindi la Corte confermando che la competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idonea ad impedire il pieno esercizio della competenza statale in materia di concorrenza la cui disciplina costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. Ciò che la stessa Corte ha riconosciuto anche con riferimento al rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato,

ad esempio in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).

La Corte richiama quindi le numerose precedenti pronunce che, sulla base delle argomentazioni ora esposte, hanno sancito l'illegittimità costituzionale di normative – anche di Regioni ad autonomia speciale - volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, in quanto lesive della disciplina statale di "liberalizzazione" (sentenze n. 98/2017; n. 239/2016; n. 104/2014; n. 65/2013; n. 38/2013; n. 27/2013).

La sentenza n. 98 del 2017 ha stabilito inoltre che la liberalizzazione del commercio opera senza distinzioni, non rilevando pertanto una eventuale classificazione di Comuni come località a prevalente economia turistica.

Infine ricorda come il principio di liberalizzazione può essere attuato solo con il concorso di tutte le amministrazioni - centrali, regionali e locali – e il rispetto dei medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie.

Del resto gli stessi statuti di autonomia speciale *“prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita.”*

Con la sentenza in esame la Corte conferma, quindi, la propria costante giurisprudenza secondo la quale la *“tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 78 del 2020 e n. 287 del 2016)”*.

E sebbene la Corte riconosca che – come tentato anche da altre regioni – la normativa oggetto del giudizio in esame intende rispondere a problematiche emerse anche a livello nazionale (quale l'esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti), la stessa evidenza che tali esigenze sono riscontrabili in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività e che pertanto *“solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.”*

Da qui la dichiarazione in illegittimità costituzionale delle norme impugnate in accoglimento dei ricorsi.

SENTENZA N. 134
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020, e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra il Consorzio shop center Valsugana e altri e la Provincia autonoma di Trento e altri, con ordinanza del 1° ottobre 2020, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 74 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 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), in relazione 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, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2.– La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sezione unica, con ordinanza del 1° ottobre 2020 (reg. ord. n. 175 del 2020). L'ordinanza di rimessione, che censura la norma sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), nonché all'art. 117, primo comma, e agli artt. 8 e 4 dello statuto regionale, è stata emessa nell'ambito di un giudizio promosso da alcuni operatori commerciali che hanno

impugnato la delibera della Giunta della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 891 con la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge provinciale censurata, sono stati individuati i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive.

3.– Il comma 1 dell'articolo censurato dispone: «[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza».

I successivi commi dettano disposizioni specifiche che prevedono: l'attribuzione alla Giunta provinciale della individuazione dei Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive (commi 2 e 3); la possibilità per i Comuni, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva fino a un massimo di diciotto giornate annue (comma 4); le attività per le quali non trova applicazione lo stesso articolo della legge provinciale (comma 5); infine, le sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie per la violazione delle previsioni della legge.

4.– In entrambi i giudizi viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ad avviso del ricorrente e del giudice rimettente la norma sospettata di illegittimità costituzionale detta una disciplina che, nel prevedere, in via generale, l'obbligo per gli esercizi di vendita al dettaglio di osservare la chiusura domenicale e festiva, violerebbe la competenza statale in materia «tutela della concorrenza», in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Ciò in quanto tale disposizione modifica 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, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nel senso di disporre l'eliminazione dei limiti e prescrizioni concernenti il «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Nel ricorso e nell'ordinanza di rimessione si evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenza n. 299 del 2012) e ha conseguentemente dichiarato la illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, anche delle autonomie speciali, che introducevano limiti alla apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali in contrasto con la previsione statale (vengono menzionate, tra le altre, le sentenze n. 8, n. 38 e n. 65 del 2013, n. 104 del 2014, n. 239 del 2016 e n. 98 del 2017).

4.1.– Nel giudizio in via principale il ricorrente afferma che la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 4, 5 e 9 dello statuto di autonomia, in quanto la competenza legislativa concorrente riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di commercio deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Anche ove si ritenesse, in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che la competenza legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di commercio sia di natura residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., essa deve essere esercitata nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato «e comunque ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 statuto dagli artt. 8 e 9 dello statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e, dunque, per quanto qui rileva, con l'art. 117 c. 2 lett. e)».

4.2.– Nel giudizio in via incidentale il giudice rimettente ritiene la disposizione censurata lesiva altresì degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972, poiché la potestà normativa riconosciuta alla Provincia di Trento dallo statuto di autonomia nella materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (art. 3), usi e costumi locali (art. 4), nonché tutela del paesaggio (art. 6)

deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Per tali ragioni, al contempo, secondo il giudice a quo, sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., poiché le competenze legislative riconosciute alla Provincia autonoma devono esercitarsi nel rispetto della Costituzione, dunque, nella fattispecie, della competenza esclusiva riservata dall'art. 117, secondo comma, Cost. al legislatore statale in materia «tutela della concorrenza».

5.– La Provincia autonoma, costituitasi nei due giudizi, afferma che la disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio non coinvolgerebbe solo la materia del commercio, ma anche quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, numeri 3), 4) e 6), dello statuto speciale di autonomia, in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (3), usi e costumi locali (4), tutela del paesaggio (6), fiere e mercati (art. 8, comma primo, numero 12), nonché turismo (art. 8, comma primo, numero 20); materie che concorrerebbero a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani.

La resistente, poi, a fronte della genericità, evidenziata sia dal ricorrente che dal giudice rimettente, dell'affermazione di cui al comma 1 della disposizione censurata, secondo cui l'intervento legislativo è dettato «per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali», sostiene che con esso si intende rispondere alle diversificate esigenze del territorio provinciale a motivo della sua configurazione, in cui si contrappongono, da un lato, il fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi, dall'altro, le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività collegate a ricorrenze religiose.

Dunque, secondo la Provincia autonoma di Trento, la disposizione censurata, nel trovare «fonte e legittimazione in una pluralità di interessi e di materie di competenza provinciale primaria», interverrebbe per assicurare «la “proporzionalità” fra le disposizioni limitative degli orari e i valori/interessi pubblici richiamati dalla legge provinciale a loro fondamento e giustificazione».

6.– In via preliminare occorre riunire i due giudizi in quanto afferiscono alla medesima disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, e in entrambi viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Alla riunione e alla decisione con unica sentenza non osta la differente natura dei giudizi (sentenze n. 22 del 2021 e n. 228 del 2016).

7.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

7.1.– Le argomentazioni della difesa della Provincia autonoma di Trento non sono difatti idonee a superare il costante indirizzo giurisprudenziale richiamato dal ricorrente e dal giudice rimettente secondo cui la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, relativa agli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali, afferisce alla materia della tutela della concorrenza che essendo di competenza esclusiva dello Stato non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni, ivi comprese le autonomie speciali.

In tal senso, questa Corte nella sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, stabilisce che le attività commerciali si svolgono senza limiti e prescrizioni relative, tra l'altro, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Nella predetta decisione si è preliminarmente affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere “finalistico” e, dunque, “trasversale”, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

In questa configurazione della materia, che ricomprende «le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche»,

questa Corte ha quindi riconosciuto «al legislatore statale [la possibilità di] intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali [riconducibile, di per sé, alla] materia “commercio” attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

In tale contesto, la sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che «[l]’eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall’intervento normativo statale risulta coerente con l’obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l’assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, all’ambito della cosiddetta concorrenza “nel mercato”, in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che si affianca a quello della concorrenza “per il mercato”, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Nel confutare poi le censure promosse dalle Regioni ad autonomia speciale nei confronti dell’art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in relazione alla asserita violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, la sentenza n. 299 del 2012 ha chiarito che «il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007)».

7.2.– In base alle riportate argomentazioni della sentenza n. 299 del 2012, questa Corte ha quindi dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni regionali, ivi comprese di quelle emanate da autonomie speciali, volte a disciplinare in modo restrittivo l’orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, ritenendole lesive della disciplina statale di “liberalizzazione” introdotta dal più volte richiamato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Si tratta delle sentenze: n. 98 del 2017, relativa a disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia; n. 239 del 2016, concernente normativa della Regione Puglia; n. 104 del 2014, riguardante disposizioni della Regione Valle d’Aosta; n. 65 del 2013, relativa a disposizioni della Regione Veneto; n. 38 del 2013, concernente un intervento normativo della Provincia autonoma di Bolzano; n. 27 del 2013, riguardante disposizioni della Regione Toscana.

7.3.– In particolare, con la sentenza n. 239 del 2016 questa Corte ha evidenziato che «[l]a 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».

In ordine, poi, al profilo degli effetti della illegittimità costituzionale derivata di altre disposizioni che siano comunque correlate funzionalmente a quella ritenuta lesiva della competenza statale per aver limitato l’apertura domenicale e festiva dell’esercizio commerciale, la sentenza n. 98 del 2017 ha stabilito che la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce anche la disposizione tesa a individuare i Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri Comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

Infine, è stato precisato (sentenza n. 8 del 2013) che l’intero sistema delle autonomie concorre all’attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l’obiettivo perseguito dal legislatore può

essere conseguito solo ove «l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita». A tal fine le Regioni «non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza».

7.4.– In definitiva, in riferimento alla specifica disciplina degli orari di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, le ricordate pronunce costituiscono espressione della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la «tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 78 del 2020 e n. 287 del 2016).

8.– Del resto questa Corte rileva che la Provincia autonoma di Trento, con l'intervento normativo in esame ha inteso corrispondere – non diversamente da quelli analoghi già adottati da altre Regioni, e dalla Provincia autonoma di Bolzano, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale – a esigenze, pur apprezzabili, riscontrabili tuttavia in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività. Si è, difatti, in presenza di problematiche di valenza generale, emerse a livello nazionale nel corso del dibattito che si è aperto sulla necessità o opportunità di rivisitare la disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, con riferimento in particolare all'esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti.

Pertanto, solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.

9.– Per quanto rilevato, va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione recata dal comma 1 dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020, poiché impone in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva che è stato, invece, rimosso dal legislatore nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza; competenza che, nel costituire un limite invalicabile dal legislatore regionale, si impone, non solo sulla competenza relativa al commercio, ma anche su ogni altra eventuale competenza statutaria della Provincia autonoma di Trento.

9.1.– La accertata illegittimità costituzionale del comma 1 coinvolge anche le previsioni dettate dai successivi commi, poiché contemplano attività amministrative (commi 2, 3 e 4 e 6-bis, aggiunto dall'art. 45, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022»), aspetti derogatori (comma 5) e misure sanzionatorie (comma 6 come modificato dal comma 1 del medesimo art. 45, della citata legge provinciale n. 6 del 2020) che costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali all'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva.

Ne consegue che la caducazione della previsione di cui al comma 1 determina, automaticamente, il venir meno della stessa ragion d'essere di tali ulteriori disposizioni (in tal senso, sentenze n. 98 del 2017 e n. 38 del 2013).

Restano pertanto assorbiti i profili di censura che il ricorrente ha sollevato, in via autonoma, nei confronti dei commi 2, 3 e 4, a motivo della dedotta illegittimità della Giunta provinciale di esercitare poteri amministrativi in materia devoluta alla competenza esclusiva dello Stato quale è la tutela della concorrenza.

10.– L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 4 del 2020 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento delle questioni riferite agli ulteriori parametri.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 26 maggio 2021, n. 138

Materia: Caccia - tutela assetto idrogeologico del territorio

Parametri invocati: artt. 9, 97, 117, comma secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020;
- 3) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Le disposizioni impugnate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. La Corte procede pertanto all'esame separato delle singole questioni proposte.

In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che ha aggiunto, nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), un ulteriore periodo ai sensi del quale «[i]l consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego». La disposizione impugnata è ritenuta dal ricorrente in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto, consentendo ai cacciatori di mantenere – se il proprietario non manifesta espressamente il suo dissenso – sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei, inciderebbe sulle facoltà dominicali garantite dall'art. 832 del codice civile.

La questione è fondata.

La Corte ha più volte affermato che la disciplina del diritto di proprietà attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 228 del 2016) e che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008)» (così sentenza n. 131 del 2013).

Nel caso in esame, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, nell'aggiungere nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 un ulteriore periodo,

introduce una presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato per la costruzione degli appostamenti temporanei, che eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore regionale, invadendo la competenza riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile». La norma impugnata comprime, infatti, le facoltà assicurate dal codice civile al proprietario del terreno, presumendo il suo consenso a mantenere su di esso i materiali utilizzati per l'installazione degli appostamenti temporanei, e, inoltre, impone a questo uno specifico onere formale nell'espressione del diniego, così derogando al principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale stabilito dall'ordinamento civile.

Ora, mentre il consenso del proprietario o del conduttore del fondo all'installazione degli appostamenti temporanei potrebbe essere manifestato senza alcun onere di forma e, quindi, anche oralmente (ex multis, Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, sentenza 30 aprile 2015, n. 428), il diniego al mantenimento dei materiali utilizzati per la costruzione di tali appostamenti richiederebbe, ai sensi della disposizione impugnata, un atto formale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020.

La seconda questione promossa dal ricorrente concerne l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, che ha ampliato l'elenco delle opere «[n]on [...] soggett[e] ad alcun titolo abilitativo» contemplate dall'art. 35, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico).

La norma impugnata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e con le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), invadendo la competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» dall'art. 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost.

La Corte ha già avuto modo di chiarire che «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017) e 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. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

Nel caso in esame tuttavia la Corte rileva che la disposizione impugnata si limita ad ampliare l'elenco degli interventi che l'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 eccettua dai procedimenti di autorizzazione richiesti, ai fini della specifica tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, per ogni attività che comporti «mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi» (così art. 35, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999).

Pertanto, l'esenzione da ogni titolo abilitativo disposta con riferimento a tali opere deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, in considerazione della collocazione sistematica della norma, inserita in una legge, peraltro anteriore alla stessa entrata in vigore del decreto legislativo n. 42 del 2004, che è esclusivamente dedicata alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio; inoltre, lo stesso tenore letterale dell'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, facendo espressamente salvo «il limite volumetrico e l'altezza

di scavo di cui al comma 3», evidenzia la stretta connessione tra la disciplina dettata dai diversi commi dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999.

La mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata (e nella legge regionale in cui si inserisce) alle previsioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 deve, pertanto, essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale (ex multis, sentenze n. 258 del 2020, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010).

Così interpretata la norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche in relazione alla ritenuta ulteriore violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., deve ritenersi non fondata, non profilandosi alcun contrasto tra la disposizione impugnata così intesa e i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente.

La terza questione promossa dal ricorrente ha ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, con cui il legislatore ligure ha modificato l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35 (Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale).

La questione è fondata.

Secondo un costante orientamento della Corte, l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale (ex multis, sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012).

In particolare, con riferimento allo specifico ambito in cui si colloca la norma impugnata, va evidenziato che il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), più volte modificato, ha previsto, all'art. 6 una specifica disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, già recepita con legge n. 157 del 1992, che ha attribuito poteri normativi ed amministrativi agli enti territoriali in ordine alle zone di protezione speciale (ZPS).

Successivamente, sempre nell'ottica legata all'attuazione delle citate direttive, l'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha previsto che, al fine «di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi, dettati dal già richiamato d.m. 17 ottobre 2007, hanno carattere vincolante per le Regioni, in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee.

In questa cornice normativa si inserisce il parametro interposto evocato dal ricorrente, vale a dire la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007, che stabilisce il divieto dell'«esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, nonché con l'eccezione della caccia agli ungulati».

La disposizione impugnata, assegnando ai cacciatori la scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana in cui è consentita l'attività venatoria nelle ZPS si pone in palese contrasto con la richiamata disposizione, funzionale alle esigenze di tutela dell'ambiente e non derogabile dal legislatore regionale.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

SENTENZA N. 138
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-29 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 65 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere l), m) ed s), e sesto, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

1.1.– La Regione Liguria si è costituita in giudizio chiedendo che si dichiari l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di costituzionalità promosse con il ricorso.

1.2.– Le disposizioni impugnate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. Si procede pertanto all'esame separato delle singole questioni proposte.

2.– In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che ha aggiunto, nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), un ulteriore periodo ai sensi del quale «[i]l consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego». La disposizione impugnata è ritenuta dal ricorrente in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto, consentendo ai cacciatori di mantenere – se il proprietario non manifesta espressamente il suo dissenso – sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei, inciderebbe sulle facoltà dominicali garantite dall'art. 832 del codice civile.

2.1.– La questione è fondata.

2.2.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina del diritto di proprietà attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (ex plurimis, sentenza n. 228 del

2016) e che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (ex plurimis: sentenze n. 123 del 2010, n. 295 e n. 160 del 2009, n. 326 e n. 51 del 2008)» (così sentenza n. 131 del 2013).

Nel caso in esame, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, nell'aggiungere nella parte finale dell'art. 29, comma 13, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 un ulteriore periodo, introduce una presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato per la costruzione degli appostamenti temporanei, che eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore regionale, invadendo la competenza riservata allo Stato nella materia «ordinamento civile». La norma impugnata comprime, infatti, le facoltà assicurate dal codice civile al proprietario del terreno, presumendo il suo consenso a mantenere su di esso i materiali utilizzati per l'installazione degli appostamenti temporanei, e, inoltre, impone a questo uno specifico onere formale nell'espressione del diniego, così derogando al principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale stabilito dall'ordinamento civile.

Ora, mentre il consenso del proprietario o del conduttore del fondo all'installazione degli appostamenti temporanei potrebbe essere manifestato senza alcun onere di forma e, quindi, anche oralmente (ex multis, Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, sentenza 30 aprile 2015, n. 428), il diniego al mantenimento dei materiali utilizzati per la costruzione di tali appostamenti richiederebbe, ai sensi della disposizione impugnata, un atto formale.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2020.

3.– La seconda questione promossa dal ricorrente concerne l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, che ha ampliato l'elenco delle opere «[n]on [...] soggett[e] ad alcun titolo abilitativo» contemplate dall'art. 35, comma 4, della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico).

La norma impugnata, ad avviso del ricorrente, si pone in contrasto con gli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e con le previsioni del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), invadendo la competenza legislativa e regolamentare riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» dall'art. 117, commi secondo, lettera s), e sesto, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato la disposizione impugnata violerebbe, inoltre, anche l'art. 9 Cost, determinando la diminuzione del livello di tutela del paesaggio, e l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. che riserva allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

3.1.– Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità avanzata dalla Regione Liguria, secondo cui la norma impugnata dovrebbe essere ricondotta non alle materie indicate dal ricorrente, ma alla difesa del suolo, riconducibile alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.2.– Questa Corte ha ripetutamente evidenziato che le attività relative alla difesa del suolo e, in particolare, quelle relative alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, debbono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (ex plurimis, sentenze n. 109 del 2011; n. 341 del 2010; n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009), per cui l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Liguria – che investe peraltro un profilo di merito – deve essere rigettata.

3.3.– Nel merito la questione di legittimità costituzionale non risulta fondata in riferimento ad alcuno dei parametri evocati dal ricorrente, nei limiti e nei termini che seguono.

3.4.– Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017) e 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. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

3.5.– Nel caso in esame va, tuttavia, rilevato che la disposizione impugnata si limita ad ampliare l'elenco degli interventi che l'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999 eccettua dai procedimenti di autorizzazione richiesti, ai fini della specifica tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, per ogni attività che comporti «mutamento di destinazione ovvero trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi» (così art. 35, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999).

Pertanto, l'esenzione da ogni titolo abilitativo disposta con riferimento a tali opere deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, in considerazione della collocazione sistematica della norma, inserita in una legge, peraltro anteriore alla stessa entrata in vigore del decreto legislativo n. 42 del 2004, che è esclusivamente dedicata alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio; inoltre, lo stesso tenore letterale dell'art. 35, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, facendo espressamente salvo «il limite volumetrico e l'altezza di scavo di cui al comma 3», evidenzia la stretta connessione tra la disciplina dettata dai diversi commi dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999.

La mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata (e nella legge regionale in cui si inserisce) alle previsioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 deve, pertanto, essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale (ex multis, sentenze n. 258 del 2020, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010).

In particolare, tra le aree tutelate per il loro interesse paesaggistico, l'art. 142, comma 1, lettera g), del codice dei beni culturali e del paesaggio contempla anche «i territori coperti da foreste e da boschi» che la legge reg. Liguria n. 4 del 1999 e la disposizione impugnata si limitano, invece, a considerare sotto l'esclusivo profilo della tutela dell'assetto idrogeologico, senza quindi integrare in alcun modo le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, che sono individuate esclusivamente dalla disciplina statale e, in particolare, dal d.P.R. n. 31 del 2017.

Così interpretata la norma impugnata, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche in relazione alla ritenuta ulteriore violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., deve ritenersi non fondata, non profilandosi alcun contrasto tra la disposizione impugnata così intesa e i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente.

4.– La terza questione promossa dal ricorrente ha ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, con cui il legislatore ligure ha modificato l'art. 7, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35 (Attuazione dell'articolo 9 della Direttiva Comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale).

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la norma impugnata, stabilendo che, durante il mese di gennaio, nelle zone di protezione speciale (ZPS) l'esercizio della caccia possa svolgersi «per due giornate settimanali a scelta del cacciatore», anziché «per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana», come invece previsto dall'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (attualmente, Ministro della transizione ecologica) 17 ottobre 2007, recante «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)», si ponga in contrasto con tale disposizione statale, oltre che con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che disciplina lo specifico procedimento con cui le Regioni possono modificare il calendario venatorio. Ne discenderebbe la violazione, sia della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che del principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– Secondo un costante orientamento di questa Corte, l'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale (ex multis, sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012).

In particolare, con riferimento allo specifico ambito in cui si colloca la norma impugnata, va evidenziato che il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), più volte modificato, ha previsto, all'art. 6 una specifica disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, già recepita con legge n. 157 del 1992, che ha attribuito poteri normativi ed amministrativi agli enti territoriali in ordine alle zone di protezione speciale (ZPS).

Successivamente, sempre nell'ottica legata all'attuazione delle citate direttive, l'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha previsto che, al fine «di prevenire ulteriori procedure di infrazione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano devono provvedere agli adempimenti previsti dagli articoli 4 e 6 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, o al loro completamento, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Tali criteri minimi, dettati dal già richiamato d.m. 17 ottobre 2007, hanno carattere vincolante per le Regioni, in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee.

4.3.– In questa cornice normativa si inserisce il parametro interposto evocato dal ricorrente, vale a dire la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007, che stabilisce il divieto dell'«esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, nonché con l'eccezione della caccia agli ungulati».

La disposizione impugnata, assegnando ai cacciatori la scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana in cui è consentita l'attività venatoria nelle ZPS si pone in palese contrasto con la richiamata disposizione, funzionale alle esigenze di tutela dell'ambiente e non derogabile dal legislatore regionale. Né, alla luce di quanto evidenziato, alcun rilievo potrebbe essere attribuito alle tesi difensive della Regione, imperniate sulla considerazione che le giornate di caccia assegnate a

ciascun cacciatore durante la settimana rimarrebbero, comunque, due, e che l'attività venatoria, venendo svolta in un arco temporale più ampio, comporterebbe una minore pressione sul territorio.

È, infatti, di tutta evidenza che la funzione dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007 è proprio quella di assicurare, durante il mese di gennaio, il tendenziale silenzio venatorio nelle ZPS, con l'unica eccezione delle due giornate predefinite settimanalmente dal calendario venatorio, esigenza che verrebbe irrimediabilmente compromessa, ove consentisse, invece, ai cacciatori di svolgere l'attività venatoria in giornate da loro discrezionalmente scelte nell'arco temporale dell'intera settimana.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Resta assorbita ogni ulteriore censura formulata con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020;

3) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020, promossa, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettere m) ed s), e sesto, 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 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 giugno 2021, n. 139

Materia: demanio e patrimonio statale e regionale - demanio marittimo

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2018, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico)

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L'articolo impugnato prevede, al comma 1, che la validità delle concessioni con finalità turistico-ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna, in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033, sia estesa, a domanda dei concessionari, fino al 31 dicembre 2033. Il comma 2 prevede poi che la «*durata degli atti concessori*» sia prorogata fino al termine del procedimento di cui al comma 1, comunque, per un periodo massimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'articolo 2 impugnato, prevedendo una proroga sino al 2033 delle concessioni menzionate, eccederebbe le competenze statutarie, incidendo nella materia della tutela della concorrenza, riservata alla legislazione statale.

Pur riconoscendo che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è titolare di competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, nonché delle competenze amministrative sul demanio marittimo, lacuale e fluviale, il ricorrente osserva che il censurato articolo 2, introducendo una proroga delle concessioni in essere sino al 2033 e, in tal modo, non consentendo di organizzare procedure di selezione per l'accesso di nuovi operatori, limita la concorrenza tra imprese, incidendo così in una materia riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale.

Nella prospettiva del ricorrente l'afferenza della disciplina censurata alla materia della tutela concorrenza vale a escludere che la Regione possa rivendicare qualsiasi propria competenza statutaria, la quale non comprende la materia in questione (ex multis, sentenze n. 153 e n. 119 del 2019 e n. 109 del 2018, tutte con specifico riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Nonostante la difesa regionale cerchi di dimostrare che la disciplina impugnata, in realtà, garantirebbe un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito dalla legislazione statale, perché attuerebbe un "procedimento trasparente ed eventualmente comparativo, nel caso di presentazione di istanze concorrenti relative alla medesima concessione", la Corte ritiene che «*ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato questa Corte non può, infatti, che muovere dal suo dato letterale, che subordina univocamente l'effetto di "estensione" sino al 2033 della durata delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale alla*

sola condizione della domanda dell'interessato, e appare pertanto atteggiarsi quale lex specialis rispetto ad ogni altra normativa che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali. »

Dalla lettura dell'articolo, secondo la Consulta, l'effetto di "estensione" al 2033 della durata delle concessioni si configura come una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente la competenza legislativa regionale e da ciò discende l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 8/2020, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

SENTENZA N. 139
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-23 luglio 2020, depositato in cancelleria il 23 luglio 2020, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.– L'articolo impugnato, rubricato «Modifica della durata delle concessioni del demanio marittimo», dispone al comma 1 che, «[a]ttesa anche l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e al fine di garantire certezza alle situazioni giuridiche e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, in conformità alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, la validità delle concessioni con finalità turistico ricreativa e sportiva, diportistica e attività cantieristiche connesse, nonché con finalità di acquacoltura sia in mare che in laguna», disciplinate da tre leggi regionali richiamate e «in essere alla data del 31 dicembre 2018, con scadenza antecedente al 2033», sia «estesa fino alla data del 31 dicembre 2033 a domanda dei concessionari».

Il comma 2 prevede poi che «[l]a durata degli atti concessori è prorogata fino al termine del procedimento di cui al comma 1 e, comunque, per un periodo massimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore» della legge regionale medesima.

1.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2 impugnato, prevedendo una proroga sino al 2033 delle concessioni menzionate, eccederebbe le competenze statutarie, incidendo nella materia – riservata alla legislazione statale – della tutela della concorrenza.

2.– Il ricorso è ammissibile.

2.1.– La difesa regionale ha eccepito invero l'inammissibilità del ricorso, dal momento che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe spiegato perché dovrebbero trovare applicazione, nella specie, le norme del Titolo V della Costituzione e non, invece, le pertinenti norme dello statuto speciale.

L'eccezione, tuttavia, non è fondata.

Il ricorso riconosce, infatti, che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è titolare di competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, nonché delle competenze amministrative sul demanio marittimo, lacuale e fluviale; ma osserva che il censurato art. 2 – introducendo una proroga delle concessioni in essere sino al 2033 e, in tal modo, non consentendo di organizzare procedure di selezione per l'accesso di nuovi operatori – limita la concorrenza tra imprese, incidendo così in una materia riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale.

Nella prospettiva del ricorrente, dunque, l'afferenza della disciplina censurata alla materia della tutela concorrenza vale a escludere che la Regione possa rivendicare qualsiasi propria competenza statutaria, la quale pacificamente non comprende la materia in questione (ex multis, sentenze n. 153 e n. 119 del 2019 e n. 109 del 2018, tutte con specifico riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

2.2.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa regionale ha altresì eccepito l'inammissibilità o, comunque, l'improcedibilità dell'impugnazione relativa al comma 2 impugnato. Osserva la difesa regionale che l'art. 11, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023), entrato in vigore nelle more del presente giudizio, estende sino al 31 dicembre 2021 la «proroga tecnica» prevista dall'art. 2, comma 2, della legge regionale ora impugnata; di talché l'eventuale accoglimento del ricorso con riferimento al comma 2 lascerebbe comunque inalterata la proroga disposta da tale ius superveniens, non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nemmeno tale eccezione è fondata.

È assorbente in proposito il rilievo che il comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020 – che prevede una proroga “tecnica” delle concessioni in essere sino al termine del procedimento di rinnovo previsto dal comma 1 – è disposizione meramente ancillare rispetto al medesimo comma 1: di talché, nell'ipotesi in cui solo quest'ultimo venisse dichiarato costituzionalmente illegittimo, il comma 2 resterebbe comunque privo di autonoma portata normativa.

3.– Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1.– Non v'è dubbio che, come giustamente osserva la difesa regionale, la disciplina delle concessioni demaniali interseca numerosi ambiti materiali di competenza legislativa primaria della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; ma è altrettanto pacifico, nella giurisprudenza di questa Corte, che discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali in essere incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.2.– L'invasione della competenza statale non è esclusa nemmeno nell'ipotesi in cui la legislazione regionale si limiti – come accade nella specie – a riprodurre, nella sostanza, una disciplina già prevista dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018 e successive modificazioni. Infatti, qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso nel mercato di altri operatori, come certamente accade quando si stabiliscano proroghe dei rapporti concessori in corso, è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla legislazione statale, restando invece precluso qualsiasi intervento della legislazione regionale in questa materia.

3.3.– Né persuade l'argomento della difesa regionale secondo cui la disciplina in questa sede impugnata non introdurrebbe, in realtà, una proroga ex lege delle concessioni esistenti, bensì una procedura che consentirebbe la mera estensione della durata di tali concessioni su domanda degli

interessati, in esito a un procedimento trasparente ed eventualmente comparativo, nel caso di presentazione di istanze concorrenti relative alla medesima concessione. Ciò che garantirebbe, ad avviso della Regione resistente, un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito oggi dalla legislazione statale, che prevede invece una generalizzata proroga – appunto – ex lege, di quindici anni e quindi sino al 2033, delle concessioni demaniali marittime.

Il tenore dell'art. 2, comma 1, impugnato, tuttavia, non supporta una simile ricostruzione. Esso si limita infatti a stabilire che, in presenza di domanda del titolare, la durata delle concessioni ivi indicate, in essere alla data del 31 dicembre 2018 e con scadenza antecedente al 2033, «è estesa fino alla data del 31 dicembre 2033»: senza alcun richiamo a procedure comparative che potrebbero essere innescate da domande di concessione concorrenti, e senza alcun espresso rinvio – in particolare – al procedimento disciplinato dalla legge regionale n. 10 del 2017, che secondo la difesa regionale troverebbe applicazione in questa ipotesi.

Tale conclusione non può essere revocata in dubbio dai documenti prodotti in giudizio dalla difesa regionale, che attestano l'avvenuta pubblicazione di un centinaio di domande di estensione della durata delle relative concessioni ai sensi della disciplina all'esame e la presentazione – in almeno un caso – di una domanda di concessione concorrente, senza che sia noto, peraltro, quale esito abbia avuto tale istanza. Ai fini della valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato questa Corte non può, infatti, che muovere dal suo dato letterale, che subordina univocamente l'effetto di "estensione" sino al 2033 della durata delle concessioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale alla sola condizione della domanda dell'interessato, e appare pertanto atteggiarsi quale *lex specialis* rispetto ad ogni altra normativa – inclusa la legge regionale n. 10 del 2017 – che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali in parola.

Tanto basta a configurare l'effetto di "estensione" al 2033 della durata delle concessioni come una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente per le ragioni anzidette la competenza legislativa regionale.

3.4.– Da ciò discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 8 del 2020, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8 (Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 141

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 5, 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), 9, commi 9, lett. d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della l.r. Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione)

Esito: illegittimità cost. art. 9, comma 9, lett. d), numero 1), l.r. 1/2020; illegittimità cost. art. 9, comma 16, l.r. 1/2020; inammissibilità quest. leg. cost. art. 5 l.r. 1/2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in relazione agli artt. 143 e 145 d.lgs. 42/2004; non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, quest. leg. cost. artt. 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), numero 1), e 10, comma 11, l.r. 1/2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. 42/2004

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), 9, commi 9, lett. d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, l.r. 1/2020 per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 d.lgs. 42/2004. Il ricorrente lamenta la lesione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) a causa del mancato richiamo dei vincoli paesaggistici previsti dalla normativa statale interposta e, in via mediata, del mancato riferimento al Piano territoriale paesistico (PTPR) della Regione Lazio, nonché dell'art. 9 Cost. che tutela il paesaggio.

La Regione Lazio si era dotata di un proprio PTPR con deliberazione del Consiglio 5/2019. Tale piano era stato però elaborato senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT), oggi Ministero della cultura (MIC). Di questo mancato coinvolgimento si era lamentato il Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione, deciso con la sentenza 240/2020, con cui la Corte ha accolto il ricorso de quo. In particolare, la Corte ha affermato la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, soprattutto nel caso in cui siano presenti numerosi vincoli paesaggistici. **L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, infatti, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve concretizzarsi in un confronto costante, paritario e leale tra le parti in ogni fase del procedimento e non seguire soltanto la sua conclusione.** Nel caso di specie l'approvazione e poi la pubblicazione della delib. C.R. 5/2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, producendo l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT. Peraltro, dopo la sent. 240/2020 sono

riprese le trattative tra la Regione Lazio e il Ministero, che hanno consentito al Consiglio regionale di pervenire all'approvazione di un nuovo PTPR.

La prima questione riguarda l'art. 5 l.r. 1/2020 relativo alle semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche, e concerne la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 143 e 145 d.lgs. 42/2004, in quanto non conterrebbe alcun richiamo né alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, né alla partecipazione del Ministero al procedimento di conformazione e adeguamento. La Corte dichiara la questione inammissibile, in quanto concorda con la difesa regionale secondo la quale il Governo avrebbe sollevato questioni con riferimento all'intero art. 5, rilevando l'impossibilità di riferire a singole disposizioni la generica censura formulata nel ricorso, nonché di limitare alle sole parti dell'art. 5 che riguardano direttamente gli strumenti urbanistici.

Le restanti censure, pur nella diversità delle materie disciplinate, sono preliminarmente trattate congiuntamente dalla Corte. In riferimento a tutte le norme impugnate, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto il legislatore regionale non avrebbe espressamente richiamato l'operatività dei vincoli derivanti dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio e il conseguente rispetto del PTPR. Peraltro, tale omissione sarebbe aggravata dalla mancanza di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero. Sul punto la costante giurisprudenza della Corte ha ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sent. 74 del 2021; sentenze nn. 101, 54 e 29 del 2021). Sulla base di tale presupposto, ripetutamente affermato (cfr. sent. 240/2020, 86/2019), la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale. Ciò premesso in relazione all'art. 6, comma 1, l.r. 1/2020, relativo alla semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi, vengono distinte, in ragione del loro oggetto, le questioni concernenti la lett. b) da quelle relative alle lett. c), d) ed e), che viene seguita anche dalla Corte. Con riguardo alla lett. b), questa a seguito delle modifiche operate dalla norma impugnata, ha incluso l'attività di produzione delle energie rinnovabili tra le attività "multimprenditoriali", generalmente consentite in zona agricola, ampliando il novero delle attività compatibili con il territorio agricolo. In particolare, la norma impugnata ometterebbe il richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, (previa condivisione con intesa con lo Stato), determinando l'illegittimità costituzionale della norma per violazione della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sarebbe inoltre pregiudicato "l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio" di cui all'art. 9 Cost., che costituisce valore primario e assoluto.

Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. b), recante modifiche alla l.r. 38/1999 in materia di governo del territorio attribuita alla competenza concorrente, non è fondata. La censura statale peraltro deve essere circoscritta alla sola lett. f) del comma 2 dell'art. 54 l.r. 38/1999, nel testo sostituito dalla norma impugnata, cioè all'inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali che sono consentite nelle zone agricole, a causa del mancato richiamo al rispetto del piano paesaggistico. Alla luce della propria giurisprudenza, la Corte verifica se la disposizione impugnata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga, giungendo alla conclusione che nel caso di specie questo non avvenga in quanto i vincoli derivanti dalla pianificazione paesaggistica permangono inalterati, con la conseguenza che lo svolgimento delle attività multimprenditoriali nelle zone agricole resta comunque subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR.

Con riferimento alle disposizioni introdotte con le lett. c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 6, relative all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale (PUA) - recanti

modifiche agli artt. 55, 57 e 57-bis l.r. 38/1999 – queste sono impugnate in quanto consentirebbero «di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento “alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili” e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine», «senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell’ambito [del] piano paesaggistico previamente elaborato d’intesa con lo Stato». Anche in questo caso la Corte ritiene la questione non fondata: gli artt. 55, 57 e 57-bis l.r. 38/1999 disciplinano rispettivamente: a) i limiti all’edificazione in zona agricola; b) il contenuto e le modalità di elaborazione e di presentazione dei piani di utilizzazione aziendale (PUA), finalizzati all’attuazione dei programmi di miglioramento aziendale delle aziende agricole; c) la possibilità di svolgere le attività multimpresariali di cui all’art. 2 l.r. 14/2006 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), all’interno dell’azienda agricola, previa approvazione di un PUA. Le modifiche introdotte dalle norme impugnate, secondo la Corte, sono accomunate dalla finalità di ampliare le potenzialità edificatorie delle zone agricole, rispetto alle quali il ricorrente lamenta il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici e in particolare di quelli discendenti dal PTPR, ma non si pongono in contrasto né recano una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Tutti gli interventi edificatori consentiti dalle norme regionali impugnate sono infatti subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR.

Per quanto riguarda invece l’art. 7, comma 7, lett. c), l.r. 1/2020, relativo alle competenze amministrative relative alle concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali, questo è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 d.lgs. 42/2004. Con tale disposizione il legislatore regionale, modificando il comma 1 dell’art. 10 l.r. 53/1998, ha previsto l’attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative concernenti «il rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio [...]. , fatte salve le concessioni riservate allo Stato ai sensi della normativa vigente, nonché le funzioni e i compiti amministrativi delegati ai comuni relativi alle aree del demanio marittimo per finalità turistico e ricreative, il rilascio delle concessioni di cui al presente comma avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali. Il comune può determinare oneri istruttori per i procedimenti relativi all’esercizio delle funzioni ad esso attribuite» (art. 7, comma 7, lettera c, numero 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020). La norma impugnata ha inoltre inserito nel comma 1 dell’art. 10 l.r. 53/1998 la lett. a-bis) che prevede «le funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali».

Secondo il ricorrente la norma in esame non farebbe alcun riferimento «alla necessità di verificare la coerenza dei PUA con la disciplina di tutela delle fasce costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico.

Come per le questioni esaminate in precedenza anche in questo caso la Corte deve dunque verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto o deroghi al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, nulla di tutto questo è rinvenibile nella norma impugnata, dovendosi ritenere che i comuni, nel provvedere al «rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio», non possano prescindere dai vincoli paesaggistici cui soggiacciono le fasce costiere marittime.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato i commi 9, lett. d), numero 1), e 16 dell’art. 9 l.r. 17/2020 per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 cod. beni culturali. In particolare, con la lett. d), numero 1), del comma 9 del citato art. 9 il legislatore regionale ha modificato la definizione di «faggeta depressa» contenuta nel medesimo comma 2 dell’art. 34-bis, abbassando da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a

prevalenza di faggio sono definiti tali. Secondo il ricorrente tale modifica legislativa inciderebbe sulla disposizione di cui all'art. 34-bis l.r. 39/2002, che stabilisce che «[p]er le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità». Il ricorrente ritiene che la norma impugnata diminuirebbe il livello di tutela delle aree boscate a faggeta. L'intervento legislativo censurato esclude dunque dalla specifica tutela prevista nella legge stessa per le faggete depresse gli ecosistemi di quel tipo che si trovano fra gli 800 e i 300 metri sul livello del mare, per i quali invece prima valeva il divieto di utilizzazione per finalità produttive, salvi i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità. Secondo la Corte la questione di legittimità della norma impugnata è fondata in quanto questa, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, ha aggirato il vincolo posto dalla norma interposta di cui all'art. 142, comma 1, lett. g), d.lgs. 42/2004, che stabilisce che sono di interesse paesaggistico i territori coperti da foreste e da boschi. **Sotto questo profilo le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale.**

E' poi impugnato il comma 16 dell'art. 9 l.r. 1/2020 che stabilisce che, per semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli artt. 13 e 14 l.r. 39/2002, in materia di gestione delle risorse forestali, che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 d.lgs. 42/2004, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 d.lgs. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Secondo il ricorrente tale disposizione anticiperebbe l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 l.r. 39/2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi. Con la conseguenza che si porrebbe in contrasto con gli artt. 146 e 149 d.lgs.42/2004, per cui tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nei casi previsti dalla legge statale di esclusione (art. 149), violando così la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett.s), Cost. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto la semplificazione introdotta non configura una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina uno stravolgimento della ratio del d.lgs. 42/2004 e, in particolare dell'art. 146, secondo cui i proprietari di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati ex lege devono presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi da realizzare con la documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

Il Governo impugna poi l'art. 10, comma 11, l.r. 1/2020, in materia di fonti energetiche rinnovabili, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Tale disposizione ha aggiunto nella l.r. 16/2011 l'art. 3.1, che riguarda la localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, omettendo, secondo il ricorrente, il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, Con la conseguenza che il combinato disposto del nuovo testo del comma 2 dell'art. 54 l.r. 38/1999 e dell'art. 3.1, comma 5, l.r. 16/2011 comporterebbe la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, sia al di fuori del piano energetico regionale, sia del quadro programmatico condiviso con il Ministero nell'ambito del piano paesaggistico. La Corte ritiene la questione non fondata, in quanto nessuna delle disposizioni dell'art. 3.1 l.r. 16/2011 determina un contrasto o una deroga al principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica; né può essere utilizzata come argomento contrario la sopravvenuta disposizione di cui al comma 4-bis, che impone il rispetto del PTPR, poiché essa non è preclusiva della possibilità di interpretare anche il testo originario in modo rispettoso di tutti i vincoli paesaggistici e quindi conforme a Costituzione.

SENTENZA N. 141
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-28 aprile 2020, depositato in cancelleria il 6 maggio 2020, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udita nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Elisa Caprio per la Regione Lazio, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 46 del 2020), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2.– Preliminarmente deve essere sottolineato come il ricorrente lamenti – in termini sostanzialmente coincidenti in tutte le censure – la lesione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio (di qui l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) a causa del mancato richiamo dei vincoli paesaggistici previsti dalla normativa statale interposta e, in via mediata, dell'omesso riferimento al Piano territoriale paesistico (PTPR) della Regione Lazio. In relazione ad alcune delle norme impugnate è altresì lamentata la violazione dell'art. 9 Cost., in conseguenza dell'asserito vulnus al valore paesaggistico.

In considerazione della sostanziale coincidenza delle singole censure o almeno della gran parte di esse, prima del loro esame occorre svolgere qualche considerazione preliminare sul quadro normativo in cui si collocano le norme impugnate.

La Regione Lazio si era dotata di un proprio PTPR con deliberazione del Consiglio della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 13 febbraio 2020, n. 13.

Questo Piano, giunto all'esito di un iter lungo e travagliato, era stato definitivamente approvato dal Consiglio regionale, dopo essere stato adottato dalla Giunta regionale con la deliberazione 25 luglio 2007, n. 556, poi modificata, integrata e rettificata dalla deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025.

Il suddetto PTPR era stato però elaborato senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT), oggi Ministero della cultura (MIC), dopo la ridenominazione operata dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2021, n. 55. Di questo mancato coinvolgimento si era lamentato il Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 2 del 2020). Questa Corte ha accolto, con la sentenza n. 240 del 2020, il ricorso de quo, annullando, per l'effetto, la deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.

In particolare, nella pronunzia citata, questa Corte ha affermato «la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici». Al riguardo, si è ulteriormente ribadito che «[l']unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta [...] l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale». Nella specie, questa Corte – dopo aver sottolineato che il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in «un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione» – ha concluso nel senso che «l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT».

Già subito dopo la deliberazione impugnata con il menzionato ricorso per conflitto, e, ancora di più, dopo la sentenza n. 240 del 2020 che lo ha deciso, sono riprese le trattative tra la Regione Lazio e il Ministero, che – come segnalato dalla difesa regionale nel corso della udienza di discussione dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale – hanno consentito al Consiglio regionale di pervenire, nella seduta del 21 aprile 2021, all'approvazione di un nuovo PTPR.

Nel periodo intercorso tra la pubblicazione della sentenza di questa Corte n. 240 del 2020 e la pubblicazione della suddetta delibera consiliare hanno trovato applicazione le disposizioni di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), secondo cui, «[d]ecorso inutilmente tale termine [quello di approvazione del PTPR], operano esclusivamente le norme di tutela di cui al Capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». La portata applicativa di queste disposizioni è stata peraltro oggetto di alcune precisazioni da parte dell'Ufficio legislativo del MiBACT, con nota del 2 dicembre 2020, e della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, con la direttiva 3 dicembre 2020, n. 1056599.

In questa più ampia cornice di riferimento – nella quale, anche prima dell'approvazione del nuovo PTPR, non mancavano i vincoli a tutela del paesaggio – devono essere inquadrate le odierne censure.

3.– La prima questione formulata dal ricorrente investe l'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, rubricato «Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche. Modifiche alla legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 “Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure” e alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per

il recupero edilizio” e successive modifiche». Questo articolo è impugnato per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d’ora in avanti anche: cod. beni culturali), in quanto non conterrebbe alcun richiamo «né alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, né alla partecipazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo al procedimento di conformazione e adeguamento, che la Regione deve obbligatoriamente assicurare ai sensi dell’art. 145, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

3.1.– Preliminarmente deve essere esaminata l’eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale, la quale rileva come solo alcune disposizioni dell’art. 5 (lettere a, b ed f del comma 1) abbiano attinenza con le procedure di approvazione di strumenti urbanistici. Per converso, nei confronti delle restanti disposizioni dell’art. 5 non verrebbe in rilievo alcuna questione di rispetto della pianificazione paesaggistica e del ruolo del Ministero. Pertanto, il ricorrente avrebbe erroneamente impugnato l’intero art. 5, con la conseguenza dell’inammissibilità delle relative questioni.

L’eccezione è fondata.

Le questioni promosse nei confronti dell’art. 5 investono l’intero articolo, il quale presenta un contenuto alquanto ampio e complesso e consta di una molteplicità di disposizioni accomunate solo genericamente dall’obiettivo di realizzare una serie di semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche. L’impossibilità di riferire a singole disposizioni la generica censura formulata nel ricorso e l’altrettanto evidente impossibilità di operare una sua resecazione, limitandola alle sole parti dell’art. 5 che riguardano direttamente gli strumenti urbanistici, ne determinano l’inammissibilità. Non risulta, infatti, soddisfatto il requisito minimo di «una motivazione adeguata e non meramente apodittica», richiesto da questa Corte nei giudizi in via principale (da ultimo, sentenze n. 82 e n. 78 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 279 e n. 143 del 2020).

4.– Le restanti censure – prospettate in relazione agli artt. 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), 9, commi 9, lettera d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 – pur nella diversità delle materie disciplinate, possono essere oggetto di una comune trattazione preliminare in ragione dell’identico percorso argomentativo sviluppato dal ricorrente. In riferimento alle norme anzidette, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché il legislatore regionale non avrebbe espressamente richiamato l’operatività dei vincoli derivanti dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio e il conseguente rispetto del PTPR. Siffatta omissione sarebbe aggravata dalla «mancanza, nel territorio regionale, di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero».

Questa Corte, ancora di recente, ha ribadito che «[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, anche sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021).

Su tale presupposto, ripetutamente affermato (tra le tante, sentenze n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018), questa Corte ha escluso l’illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021), valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale (come è espressamente riconosciuto nelle sentenze n. 101 e n. 54 del 2021).

Su queste premesse si può procedere all’esame delle singole norme oggetto di censura.

5.– In relazione all’art. 6, comma 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che reca la rubrica «Semplificazione istruttoria per l’approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio” e successive modifiche», il ricorrente e la resistente distinguono, in ragione del loro oggetto, le questioni concernenti la lettera b) da quelle relative alle lettere c), d) ed e). Non vi è motivo per discostarsi dall’impostazione seguita dalle parti.

5.1.– Con riguardo alla lettera b), il ricorrente sottolinea come, a seguito delle modifiche operate dalla norma impugnata, l'attività di «produzione delle energie rinnovabili» sia «espressamente inclusa tra le attività “multimprenditoriali”, generalmente consentite in zona agricola». In questo modo la Regione Lazio avrebbe ampliato in maniera significativa il novero delle attività ritenute «compatibili» con il territorio agricolo, al fine di agevolare il suo utilizzo «per la produzione di energia da fonti rinnovabili».

In particolare, la norma impugnata ometterebbe «l'imprescindibile espresso richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, previamente condivisa mediante intesa con lo Stato, oltre che del PER e delle altre leggi regionali». La mancanza di questo richiamo ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale per violazione della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sarebbe inoltre pregiudicato «l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio», con conseguente violazione dell'art. 9 Cost., che costituisce valore primario e assoluto.

La difesa regionale sottolinea che la legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) disciplina le trasformazioni, dal punto di vista urbanistico ed edilizio, delle aree classificate come agricole, prevedendo che «in esse è possibile esclusivamente lo svolgimento dell'attività agricola, comprensiva delle attività multimprenditoriali con ess[a] integrate e complementari». La normativa non conterrebbe, dunque, «alcuna previsione di deroga» alle disposizioni di tutela del PTPR, il quale, per tutte le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, costituisce la normativa prevalente, secondo un principio immanente nell'ordinamento.

D'altra parte, ricorda ancora la Regione, la diversificazione in forma di multimprenditorialità non rappresenta una diversa destinazione d'uso del territorio, non conforme agli strumenti di pianificazione adottati, ma «si configura, quale temporaneo cambio di funzioni del bene strumento delle attività multimprenditoriali (manufatti e/o terreni) per limitate e ben individuate finalità, comunque compatibili con la destinazione d'uso agricolo del territorio».

5.1.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito indicati.

Preliminarmente va precisato che l'art. 6, nel suo complesso, apporta modifiche alla legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ascrivibile, in virtù sia del suo titolo, sia, soprattutto, del contenuto delle sue disposizioni, alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

Sempre in via preliminare, la censura statale deve essere circoscritta alla sola lettera f) del comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, nel testo sostituito dalla norma impugnata, cioè all'inclusione della «produzione delle energie rinnovabili» tra le attività multimprenditoriali che sono consentite nelle zone agricole. Come si è già detto, questa previsione è impugnata non in sé, ma solo per il mancato richiamo del rispetto del piano paesaggistico.

Alla luce della giurisprudenza citata sopra (al punto 4 del Considerato in diritto), questa Corte è chiamata a verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga. Nel caso di specie, il legislatore regionale ha previsto che tra le attività multimprenditoriali – comprese tra le attività rurali aziendali, «consentite» nelle zone agricole «[n]el rispetto degli articoli 55, 57 e 57-bis e dei regolamenti ivi previsti» – rientra anche la «produzione delle energie rinnovabili».

Sulla base del suo chiaro dato letterale si deve escludere che la previsione – impugnata solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici – concretizzi un'ipotesi di deroga o di contrasto al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, i cui vincoli permangono inalterati, con la conseguenza che lo svolgimento delle suddette attività multimprenditoriali nelle zone agricole resta pur sempre subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore.

5.2.– Le disposizioni introdotte con le lettere c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 6, relative all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale (PUA) – modificative degli artt.

55, 57 e 57-bis della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 – sono impugnate in quanto consentirebbero «di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento “alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili” e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine», «senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell’ambito [del] piano paesaggistico previamente elaborato d’intesa con lo Stato».

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce quindi anche alle norme qui in esame le considerazioni già svolte per la lettera b) e in particolare ribadisce che, nel quadro della pianificazione concordata, delineata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, il legislatore statale assegna al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Più precisamente, poiché gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 sanciscono «l’inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché [...] l’immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica», le norme regionali impugnate si porrebbero «in conflitto con la normativa statale, laddove consentono trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico».

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale sarebbe rinvenibile nel caso in cui gli interventi resi possibili dalle disposizioni impugnate riguardino manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio. L’art. 20 del d.lgs. n. 42 del 2004 vieta, infatti, che i beni culturali siano «distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

La Regione non potrebbe pertanto dettare una disciplina volta a individuare le modificazioni e gli interventi consentiti sugli immobili sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio.

La resistente contesta l’affermazione del ricorrente secondo cui la novella consentirebbe di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ivi comprese le piscine, di fatto ampliando la categoria delle attività agricole tradizionali connesse e compatibili, senza prescriverne la specifica compatibilità con la disciplina di tutela paesaggistica. A tale proposito, la Regione rileva, innanzitutto, che la materia delle trasformazioni in zona agricola rientra nella competenza regionale e che la norma censurata non fa alcun riferimento, tra i manufatti che sarebbe consentito realizzare, alla tipologia delle “piscine”. Afferma poi che la realizzazione di interventi di questo tipo, laddove non siano in contrasto con le superiori esigenze di tutela paesaggistico-ambientale, appare «compatibile con l’esercizio di pratiche consentite nell’ambito della multimprenditorialità e multifunzionalità aziendale».

La Regione contesta, altresì, l’ulteriore rilievo mosso dal ricorrente secondo cui la norma in esame renderebbe possibili tali interventi anche su manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi dell’art. 20 cod. beni culturali, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.1.– Nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lettere c), d) ed e), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata nei termini di seguito precisati.

Valgono anche per questa censura le considerazioni già svolte in relazione alla lettera b), dello stesso comma dell’art. 6, sia quanto all’ambito materiale nel quale la disposizione ricade («governo del territorio»), sia quanto ai termini delle questioni promosse, trattandosi di un’impugnativa fondata sull’assunta violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), e dell’art. 9 Cost. A ciò si aggiunga che tutte le norme del comma 1 dell’art. 6 impugnate con il presente ricorso (lettere b, c, d ed e) modificano disposizioni (artt. 54, 55, 57 e 57-bis) contenute nel medesimo Capo II («Edificazione in zona agricola») del Titolo IV («Tutela e disciplina dell’uso agro-forestale del suolo») della legge reg. Lazio n. 38 del 1999.

In particolare, gli artt. 55, 57 e 57-bis di quest'ultima legge regionale disciplinano rispettivamente: a) i limiti all'edificazione in zona agricola; b) il contenuto e le modalità di elaborazione e di presentazione dei piani di utilizzazione aziendale (PUA), finalizzati all'attuazione dei programmi di miglioramento aziendale delle aziende agricole; c) la possibilità di svolgere le attività multimprenditoriali di cui all'art. 2 della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), all'interno dell'azienda agricola, previa approvazione di un PUA.

Le modifiche introdotte dalle norme impugnate consistono: a) per l'art. 55, nella introduzione dei commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, che definiscono i concetti di «superficie aziendale asservita», «fabbricati aziendali» e «annessi agricoli» (a loro volta, distinti in tamponati, stamponati, produttivi e misti), in alcune modifiche dei commi 6, 7 e 9, e nell'introduzione del comma 13-bis; b) per l'art. 57, nella modifica dei commi 1, 2, 3, 6, 7, 8 e 10; c) per l'art. 57-bis, nella modifica dei commi 1, 2, 3, 4, 5, 8, 12 e 13, e nell'abrogazione del comma 9.

Le innovazioni sono sicuramente accomunate dalla finalità di ampliare le potenzialità edificatorie delle zone agricole, rispetto alle quali il ricorrente lamenta il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici e in particolare di quelli discendenti dal PTPR.

Per tale motivo si può ritenere che valgano anche in questo caso le considerazioni svolte in relazione alla censura promossa nei confronti della lettera b) del comma 1 dell'art. 6, nel senso che questa Corte è chiamata a verificare se le disposizioni impugnate – accomunate da un'unica ragione di censura – si pongano in contrasto o rechino una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, dal dato letterale delle disposizioni impugnate ciò non è desumibile. Si deve pertanto ritenere che tutti gli interventi edificatori consentiti dalle norme regionali impugnate siano subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore.

6.– L'art. 7, comma 7, lettera c), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 – rubricato «Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali» – è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la norma contestata il legislatore regionale ha modificato il comma 1 dell'art. 10 della legge della Regione Lazio 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183), inserendo, dopo il numero 2-ter) della lettera a), il numero 2-quater). In base a esso, in materia di difesa del suolo sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti «il rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio, fatte salve le concessioni riservate allo Stato ai sensi della normativa vigente, nonché le funzioni e i compiti amministrativi delegati ai comuni relativi alle aree del demanio marittimo per finalità turistico e ricreative, il rilascio delle concessioni di cui al presente comma avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali. Il comune può determinare oneri istruttori per i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite» (art. 7, comma 7, lettera c, numero 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020).

La norma impugnata ha inoltre inserito – dopo la lettera a) del medesimo comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Lazio n. 53 del 1998 – la lettera a-bis) del seguente tenore: «le funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali» (art. 7, comma 7, lettera c, numero 2, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020).

Il ricorrente si duole del fatto che la norma in esame, nell'attribuire ai comuni le funzioni relative al «rilascio della concessione dei beni del demanio marittimo per i porti turistici, gli approdi turistici e punti di ormeggio», non avrebbe fatto alcun riferimento «alla necessità di verificare la coerenza dei [PUA] con la disciplina di tutela delle fasce costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico». In altre parole, il legislatore regionale avrebbe indicato come «preciso

parametro di riferimento per il rilascio dei titoli da parte dei comuni» i PUA regionale e comunale, ma non avrebbe stabilito che, ai sensi dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, «tali strumenti poss[on]o costituire un punto di riferimento soltanto se e in quanto conformi a un piano paesaggistico approvato previa intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Pertanto, la norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima «in quanto rende[rebbe] possibile il rilascio delle concessioni, sulla base dei PUA, al di fuori del quadro della pianificazione paesaggistica definita previa intesa con il competente Ministero». In particolare, essa «“sfugg[irebbe]” al piano paesaggistico sottraendo alla “sede” stabilita per legge la pianificazione delle aree costiere, sottoposte a tutela paesaggistica ope legis, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del Codice, proprio per la loro fragilità, in considerazione dell'uso massiccio delle coste per finalità turistiche, economiche, commerciali, ecc.».

La difesa regionale ribadisce, anche in relazione a questa censura, che la generale prevalenza della pianificazione paesaggistica costituisce «principio “immanente” all'ordinamento», tale per cui «il mancato richiamo» a questi strumenti «non vale a negare la valenza di tale principio». Precisa, altresì, che la norma utilizza la locuzione «nel rispetto», e non – come sostenuto dal ricorrente – «sulla base», ciò che confermerebbe il carattere non esclusivo del vincolo ivi previsto.

6.1.– Preliminarmente si deve delimitare il thema decidendum. Il ricorrente impugna, infatti, l'intera lettera c) del comma 7 dell'art. 7 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, la quale lettera – come già visto – si compone di due numeri (1 e 2). Con il numero 1) si introduce il numero 2-quater) nell'art. 10, comma 1, lettera a), della legge reg. Lazio n. 53 del 1998; con il numero 2) si introduce la lettera a-bis) nell'art. 10, comma 1, della medesima legge reg. Lazio n. 53 del 1998.

La censura statale non fa alcun riferimento alle funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali di cui al citato numero 2). Pertanto, l'impugnativa proposta deve ritenersi limitata alla sola previsione di cui all'art. 7, comma 7, lettera c), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

Sempre in via preliminare, si deve rilevare che l'art. 15, comma 3, della legge della Regione Lazio 23 novembre 2020, n. 16 (Disposizioni modificative di leggi regionali) ha modificato la disposizione oggetto di impugnazione, sostituendo l'inciso da «di cui» a «PUA comunali» con il seguente: «per finalità turistico-ricreative avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA regionale e dai PUA comunali; il rilascio delle concessioni di zone di mare territoriale per l'esercizio dell'attività di acquacoltura avviene in coerenza con la mappatura delle zone idonee e delle zone precluse all'esercizio di detta attività, così come individuate dall'apposita Carta regionale elaborata dalla Regione».

Tale modifica non incide però sui termini delle odierne questioni di legittimità costituzionale, che pertanto devono essere esaminate nel merito.

6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, lettera c), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come anticipato, la disposizione impugnata ha aggiunto il numero 2-quater) nella lettera a) del comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Lazio n. 53 del 1998. L'art. 10, rubricato «Funzioni dei Comuni», dispone l'attribuzione ai comuni di una serie di funzioni amministrative in materia di difesa del suolo, a seguito del loro trasferimento dallo Stato alle regioni operato con gli artt. 51 e seguenti e 86 e seguenti 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).

La norma de qua – la quale prevede il rilascio, da parte dei comuni, di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio «nel rispetto» di quanto stabilito dal PUA (piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali – è impugnata perché non conterrebbe anche la previsione del rispetto delle norme del piano paesaggistico (con particolare riferimento alla «disciplina di tutela delle fasce costiere marittime»).

Non è dunque in contestazione l'attribuzione ai comuni delle citate funzioni amministrative, bensì, ancora una volta, il mancato richiamo del rispetto delle prescrizioni paesaggistiche relative alle fasce costiere marittime.

Per le ragioni esposte in relazione alle precedenti censure e sulla scorta della giurisprudenza richiamata supra al punto 4, questa Corte è chiamata a verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto o rechi una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, nulla di tutto questo è rinvenibile nella previsione di cui al numero 2-quater), introdotto dalla disposizione impugnata. Deve quindi ritenersi che i comuni, nel provvedere al «rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio», non possano prescindere dai vincoli paesaggistici cui soggiacciono le fasce costiere marittime.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato i commi 9, lettera d), numero 1), e 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 – rubricato «Disposizioni di semplificazione in materia ambientale» – per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 cod. beni culturali.

7.1.– Con la lettera d), numero 1), del comma 9 del citato art. 9 il legislatore regionale ha sostituito, nel comma 2 dell'art. 34-bis della legge della Regione Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), le parole «degli 800 m s.l.m.» con le seguenti: «dei 300 m s.l.m.». In questo modo è stata modificata la definizione di «faggeta depressa» contenuta nel medesimo comma 2 dell'art. 34-bis, abbassando da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali.

Il ricorrente rileva che la modifica legislativa impugnata incide sull'ambito applicativo della disposizione contenuta al comma 3, ultimo periodo, dello stesso art. 34-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, ove si stabilisce che «[p]er le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità».

Dopo aver sottolineato che «i territori coperti da foreste e da boschi» sono sottoposti a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004, la difesa statale sostiene che «[l]'effetto della norma regionale censurata è [...] quello di prevedere in modo indiscriminato, per tutto il territorio regionale, e al di fuori della pianificazione paesaggistica, una norma applicabile in modo uniforme alle aree boscate a faggeta, diminuendo [...] il livello della relativa tutela». Ne deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 135, 142, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché la lesione del principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost.

Per parte sua la resistente osserva che la novella riguarderebbe «esclusivamente la nozione forestale di “faggeta depressa” e non quella paesaggistica» delle aree boscate, con la conseguenza che la modifica non avrebbe alcun effetto sulla tutela paesaggistica, che quindi resterebbe inalterata e comunque sempre prevalente. Pertanto la censura non sarebbe fondata.

7.1.1.– Come detto, la norma impugnata ha sostituito le parole «degli 800 m s.l.m.» con le parole «dei 300 m s.l.m.» nel comma 2, ultimo periodo, dell'art. 34-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, che nel testo oggi vigente recita: «1. Ai fini della conservazione della biodiversità e del patrimonio naturale regionale, la Regione tutela le formazioni forestali definite [...] faggete depresse. 2. [...] Si definiscono faggete depresse gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio (*Fagus sylvatica* L.) che ricadono sotto la quota dei 300 m s.l.m. 3. [...] Per le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità. 4. I piani di assestamento forestale tengono conto di quanto previsto al comma 3. I progetti attuativi di taglio che riguardano le formazioni forestali di cui al comma 2 devono essere sottoposti al parere preventivo degli uffici regionali competenti in materia forestale. [...]».

L'art. 34-bis è stato aggiunto, nel corpo della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, dall'art. 17, comma 30, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie). Il suo comma 1 impegna la Regione Lazio a tutelare sia le foreste vetuste sia le faggete depresse, queste ultime in rilievo nel presente giudizio. La loro definizione, come visto, è contenuta nel secondo periodo del comma 2 del medesimo articolo, dove si precisa che «[s]i definiscono faggete depresse gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio (*Fagus sylvatica* L.) che ricadono sotto la quota dei 300 m s.l.m.» e ai quali è riservata la speciale protezione prevista dalla stessa legge.

L'intervento legislativo censurato, che riduce da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale «gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio» sono considerati «faggete depresse», esclude dunque dalla specifica tutela prevista nella legge stessa per le faggete depresse gli ecosistemi di quel tipo che si trovano fra gli 800 e i 300 metri sul livello del mare, per i quali invece prima valeva – così come per gli altri posti a quota inferiore ai 300 metri – il divieto di utilizzazione per finalità produttive, salvi i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità.

Al di là – e prima ancora – della definizione legislativa operata dalla Regione al fine di delimitare l'ambito di applicazione della sua norma, la faggeta depressa corrisponde, nei fatti, a un fenomeno naturale ben conosciuto in botanica e in geografia. Si tratta invero di un tipo di faggeta, presente in alcune regioni italiane, fra cui il Lazio, che si caratterizza per la sua capacità di sopravvivere – all'interno delle cosiddette nicchie ecologiche, che assicurano un livello adeguato di umidità atmosferica anche nel periodo estivo – a quote altimetriche più basse rispetto a quelle nelle quali normalmente boschi a fustaia a prevalenza di faggio vegetano, sia sulle Alpi che sugli Appennini; da cui l'aggettivo “depressa”. La sua sopravvivenza a basse quote costituisce il frutto di un eccezionale adattamento, dopo l'ultima glaciazione, al microclima dei luoghi in cui originariamente sorgeva. Più precisamente, per quanto riguarda la sua presenza sugli Appennini, ove la fascia di normale insediamento delle faggete si colloca fra i 1000 e i 1700 metri sul livello del mare, si considera depressa la faggeta presente a quote significativamente inferiori.

Così stando le cose, si può osservare che la protezione accordata in precedenza dalla legge regionale alle faggete poste sotto gli 800 metri sul livello del mare si fondava su una corretta rappresentazione del fenomeno naturale preso in considerazione.

Secondo il ricorrente, la lesione lamentata deriverebbe dal combinato disposto del nuovo secondo periodo del comma 2, che ridefinisce nei termini detti la nozione di faggeta depressa, e dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 34-bis della legge reg. n. 39 del 2002, in quanto l'abbassamento della soglia al di sotto della quale operano i divieti di utilizzazione delle faggete depresse per finalità produttive ridurrebbe la protezione di un bene paesaggisticamente tutelato, determinando in questo modo un vulnus al paesaggio.

La difesa statale individua le norme interposte violate negli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, motivando però solo in relazione all'art. 142, comma 1, lettera g), secondo cui «i territori coperti da foreste e da boschi» sono comunque di interesse paesaggistico e sottoposti alla relativa tutela.

7.1.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata.

La norma impugnata non si è limitata a modificare una precedente legge regionale che aveva introdotto un vincolo in assenza di precisi e corrispondenti limiti derivanti dalla disciplina statale, ma, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, ha surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta costituita dall'art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quest'ultima disposizione stabilisce che «[s]ono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni [del Titolo I “Tutela e valorizzazione” della Parte terza “Beni paesaggistici” del d.lgs. n. 42 del 2004]: [...] g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché

percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

Il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), cui rinvia il citato art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004, è stato abrogato dall'art. 18, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), e la definizione di bosco, originariamente contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001, è confluita nell'art. 3 del d.lgs. n. 34 del 2018.

Il citato art. 3, dopo aver stabilito che «[i] termini bosco, foresta e selva sono equiparati» (comma 1), distingue a seconda che la definizione di bosco riguardi ambiti rientranti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o in quelle di competenza delle Regioni (comma 4). In relazione alle prime, il comma 3 dell'art. 3 definisce bosco «le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento». Mentre, in relazione alle seconde (nel comma 4), prevede che le regioni, «per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, possono adottare una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita».

Le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale sopra richiamata.

è nel contesto normativo appena ricostruito che va inquadrata l'odierna questione di legittimità costituzionale.

Se è vero che nella legislazione statale non esiste una definizione di «faggeta depressa», né è fissata una quota altimetrica al di sotto della quale le faggete possono definirsi tali, non si può non rilevare che la scelta del legislatore regionale di proteggere tale ambito boschivo vale ad attrarre il bosco stesso – nei termini in cui la Regione ha ritenuto di tutelararlo – nella categoria dei boschi e delle foreste protetti dal citato art. 142, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Ora, la norma regionale impugnata, che tiene ferma la scelta di proteggere le faggete depresse – e quindi la loro attrazione nell'ambito della sfera di protezione dei boschi ai sensi della legislazione statale – ma ne modifica, come visto irragionevolmente, la definizione, produce l'effetto di escludere dalla specifica tutela assicurata dall'art. 34-bis della legge reg. Lazio n. 39 del 2002 la gran parte delle faggete depresse (situate per lo più sopra i 300 metri sul livello del mare) e di rendere possibili «le utilizzazioni per finalità produttive» per le faggete poste al di sopra dei 300 metri sul livello del mare, ossia in buona sostanza per la parte più grande delle faggete depresse.

In tal modo il legislatore regionale ha di fatto svuotato il contenuto di tutela che aveva in precedenza scelto di adottare per la faggeta depressa, attraverso un intervento sulla definizione di tale particolare fenomeno naturale, che è frutto, più ancora che di una forzatura, di una vera e propria falsa rappresentazione della realtà.

Da questo punto di vista, coglie nel segno la censura statale che imputa il vulnus al valore paesaggistico al combinato disposto del nuovo secondo periodo del comma 2 e dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 34-bis della legge reg. n. 39 del 2002. Come detto, infatti, la norma impugnata – vista in relazione alla previsione che consente le utilizzazioni, per finalità produttive, delle faggete depresse sopra i 300 metri sul livello del mare – si pone in contrasto con la previsione dell'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

I canoni di giudizio individuati nelle decisioni indicate supra al punto 4 e richiamati in relazione alle altre questioni promosse con il ricorso qui in esame non consentono, nel caso di specie,

l'interpretazione conforme a Costituzione, possibile invece con riferimento alle altre norme impugnate.

Si deve, pertanto, concludere per la fondatezza della questione promossa nei confronti dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

7.2.– Oggetto di impugnazione è anche il comma 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, il quale stabilisce che, «[a]l fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 del d.lgs. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 149, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. 42/2004 in merito agli interventi esonerati dall'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica».

Secondo il ricorrente questa disposizione «anticip[erebbe] l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 della legge regionale n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi». Di qui la violazione degli artt. 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, in base ai quali tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nelle ipotesi di espressa esclusione stabilite dal legislatore statale (art. 149).

Anche nel caso di specie sarebbe quindi violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e alle relative norme interposte di cui ai citati artt. 146 e 149 cod. beni culturali; sarebbe inoltre inciso il livello della tutela del paesaggio, stabilito in via uniforme su tutto il territorio nazionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Infine, l'abbassamento della tutela determinerebbe la violazione dell'art. 9 Cost.

La Regione si limita ad osservare che, «anche in questo caso, si parte dall'erroneo presupposto della non centralità della normativa paesaggistica e del PTPR».

7.2.1.– La questione di legittimità costituzionale del comma 16 dell'art. 9 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 è fondata.

è persuasiva sul punto la ricostruzione operata dal ricorrente, il quale correttamente individua l'effetto della disposizione impugnata, per un verso, nell'anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio di cui agli artt. 13 e 14 della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, e, per altro verso, nell'esonero dal rilascio dell'autorizzazione per i singoli interventi posti a valle.

Quella anzidetta non è però una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina un autentico stravolgimento della ratio del d.lgs. n. 42 del 2004 e in particolare dell'art. 146, che è la norma centrale in materia di controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica.

L'art. 146 prevede, infatti, che «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157 [...] hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (commi 1 e 2). Inoltre, «[l]a documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato» (comma 3). «L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» (comma 4). Ed ancora, «[l]'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma

1, lettere b), c) e d)» (comma 7). Infine, «[i]l soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità» (comma 8).

La disamina delle disposizioni contenute nell'art. 146 cod. beni culturali consente di dedurre che il sistema elaborato dal legislatore statale si basa sulla centralità dell'esame, singulatim svolto, dei progetti relativi a interventi su immobili e aree di interesse paesaggistico. Si coglie così il senso della tutela assicurata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, fondata su una prospettiva unitaria in cui le specificità dei singoli progetti non sfumano in una indeterminata visione d'insieme ma danno concretezza a un quadro che non può non essere unico.

Per le anzidette ragioni e in considerazione della giurisprudenza di questa Corte indicata supra al punto 4, si deve concludere nel senso che la norma impugnata, prevedendo l'esonero dalle autorizzazioni sui singoli interventi, reca una deroga alle previsioni dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Di qui la fondatezza delle relative questioni e il conseguente assorbimento delle altre censure.

8.– L'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020 – rubricato «Disposizioni in materia di fonti energetiche rinnovabili» – è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. La norma impugnata ha aggiunto, dopo l'art. 3 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili), l'art. 3.1, rubricato «Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola».

Quest'ultima disposizione «omette[rebbe] il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, benché soltanto quest'ultimo piano possa orientare l'individuazione delle aree, sia in negativo quali aree escluse, sia in positivo quali aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e i limiti del relativo dimensionamento».

Il ricorrente individua inoltre una contraddizione tra quanto affermato nel comma 3 del citato art. 3.1 – secondo cui, nelle more dell'entrata in vigore del PER, le aree idonee all'installazione degli impianti sono identificate dai comuni nel rispetto di una serie di criteri e non possono includere comunque oltre il 3 per cento delle aree classificate come agricole (zone E) dagli strumenti urbanistici – e il successivo comma 5 – il quale stabilisce che, «[n]elle more delle previsioni di cui al comma 1, resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole) e successive modifiche per la quale non trovano applicazione le limitazioni di cui al comma 3».

Al riguardo, la difesa statale ritiene che la necessità di «un espresso richiamo al piano paesaggistico» non possa essere esclusa da quanto previsto dall'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede, infatti, l'approvazione di un piano di utilizzazione ambientale (PUA), ai sensi dell'art. 57-bis, per poter esercitare le sole attività di cui al comma 2, lettera b), del medesimo art. 54 (cioè «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali») e non anche per le attività di «produzione delle energie rinnovabili» (art. 54, comma 2, lettera f) localizzate all'interno dell'azienda agricola.

Pertanto, il combinato disposto del nuovo testo del comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 (sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera b, della legge reg. n. 1 del 2020, oggetto di impugnazione per le ragioni illustrate in precedenza) e dell'art. 3.1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 (introdotto dall'impugnato art. 10, comma 11, della legge reg. n. 1 del 2020) comporterebbe «la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, al di fuori non solo del piano energetico regionale, ma soprattutto del quadro programmatico condiviso con il Ministero a monte, nell'ambito del piano paesaggistico, che

costituisce la sede propria nell'ambito della quale deve essere valutata la compatibilità paesaggistica del complesso degli interventi». In merito, il ricorrente ribadisce la necessità di assicurare una visione d'insieme degli impianti realizzati e da realizzare.

Per le ragioni anzidette la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Sarebbe inoltre lesa il principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., in quanto il quadro della regolamentazione che deriva dall'entrata in vigore della legge regionale impugnata determinerebbe un evidente abbassamento del livello della tutela del bene paesaggistico, a causa dell'indiscriminata localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree agricole.

La resistente sottolinea l'assoluta prevalenza del piano paesaggistico, cui conseguirebbe che il mancato richiamo alla tutela paesaggistica del PTPR «non comporta incostituzionalità della norma» e, dunque, alcun «contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali (norme interposte)». L'omesso riferimento al PTPR – aggiunge la Regione – deriverebbe dalla circostanza che la materia coinvolta dalla norma impugnata riguarda il «governo del territorio» e sarebbe regolata – nell'ambito delle zone agricole “E”, di cui si occupa la norma de qua – «dagli strumenti urbanistici generali vigenti e strutturati obbligatoriamente in ossequio al Piano Territoriale Paesistico».

Quanto all'«incongruenza», rilevata dal ricorrente, tra il comma 3 dell'art. 3.1, introdotto dalla norma impugnata, e il successivo comma 5, la Regione rileva come quest'ultimo si riferisca alle attività rurali aziendali, individuate all'art. 2 della legge della Regione Lazio 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), le quali sono comprensive, altresì, delle attività multimprenditoriali. Nell'ambito di queste ultime rientrerebbe, ai sensi dell'art. 54, comma 3, della legge reg. Lazio n. 38 del 1999 – così come modificato dalla stessa legge reg. Lazio n. 1 del 2020, impugnata nell'odierno giudizio – la produzione di energie rinnovabili.

La Regione aggiunge che, proprio in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 6 della legge regionale impugnata al comma 2 dell'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, ogni attività multimprenditoriale deve svolgersi, ai sensi dell'art. 3, comma 1-bis, della legge reg. Lazio n. 14 del 2006, in regime di connessione con l'impresa agricola. Regime di connessione per il quale, ricorda la difesa regionale, gli artt. 7 e 8 del regolamento della Giunta della Regione Lazio 5 gennaio 2018, n. 1, recante «Disposizioni attuative per le attività integrate e complementari all'attività agricola ai sensi dell'articolo 57-bis della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche. Abrogazione del regolamento regionale 2 settembre 2015, n. 11 (Attuazione della ruralità multifunzionale ai sensi dell'articolo 57 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche)», richiedono, ai fini autorizzatori, la presentazione di un PUA.

Ne deriverebbe che, allo stato dell'attuale normativa regionale, nessun impianto fotovoltaico può essere realizzato al di fuori di un'azienda agricola, mentre, all'interno delle aziende agricole, impianti di questo tipo possono essere realizzati, ma solo attraverso la presentazione di un PUA.

8.1.– Preliminarmente, occorre dare atto della sopravvenuta modifica dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dall'impugnato comma 11 dell'art. 10 della legge reg. n. 1 del 2020. In particolare, l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 23 novembre 2020, n. 16 (Disposizioni modificative di leggi regionali) ha capovolto l'impostazione originaria della disposizione impugnata, disponendo che siano individuate le aree «non idonee» (mentre prima era previsto che fossero individuate quelle «idonee»), e, nel nuovo comma 4-bis dell'art. 3.1, ha previsto che l'individuazione di queste aree avvenga in coerenza, tra l'altro, con le disposizioni del PTPR.

Tale *ius superveniens* non risulta però soddisfacente delle censure di parte ricorrente, poiché quest'ultima imputa il *vulnus* lamentato non solo alla mancata espressa previsione del rispetto del PTPR ma anche a una contraddizione esistente tra il comma 3 e il comma 5 dello stesso art. 3.1 che si tradurrebbe in una lesione del valore paesaggistico.

Sempre in via preliminare, è utile ricordare che il Piano energetico regionale (PER Lazio) è lo strumento con il quale vengono attuate le competenze regionali in materia di pianificazione

energetica, per quanto attiene all'uso razionale dell'energia, al risparmio energetico e all'utilizzo delle fonti rinnovabili. Con la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 17 ottobre 2017, n. 656, recante «Adozione della proposta del nuovo “Piano Energetico Regionale” (PER Lazio) e del relativo Rapporto Ambientale, ai fini della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)», è stata adottata la proposta di PER (l'ultimo in vigore è stato approvato dal Consiglio regionale del Lazio con deliberazione n. 45 del 2001). Dopo un percorso di consultazione pubblica con i cosiddetti “stakeholder”, il PER Lazio, il Rapporto ambientale e la dichiarazione di sintesi del processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) sono stati adottati con deliberazione della Giunta della Regione Lazio 10 marzo 2020, n. 98, recante «Proposta di deliberazione consiliare concernente: “Approvazione del nuovo Piano Energetico Regionale (PER Lazio)” e dei relativi allegati ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 38 del 22 dicembre 1999» e trasmessi al Consiglio regionale, che non ha ancora provveduto all'approvazione.

8.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge reg. n. 1 del 2020 non è fondata, nei termini di seguito indicati.

La norma de qua è impugnata per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004. Anche in questo caso la ragione di censura è rinvenibile nel mancato richiamo del rispetto della pianificazione paesaggistica elaborata previa intesa con il Ministero. Da questo punto di vista, la stessa lamentata incongruenza tra i commi 3 e 5 dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 è riconducibile al mancato richiamo – anche per il periodo transitorio, cioè nelle more dell'entrata in vigore del PER – del vincolo derivante dalla pianificazione paesaggistica, in ragione del fatto che, secondo il ricorrente, la previsione del comma 5 consentirebbe la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole senza alcuna programmazione.

Si tratta quindi, alla luce delle decisioni di questa Corte più volte richiamate e più precisamente indicate supra al punto 4, di verificare se la norma impugnata determini un contrasto o una deroga al principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica.

Da nessuna delle disposizioni di cui si compone l'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011, introdotto dalla norma impugnata, emerge un contrasto o una deroga al suddetto principio. Né può essere utilizzata come argomento contrario la sopravvenuta disposizione recata dal comma 4-bis, che impone il rispetto del PTPR, poiché essa non è preclusiva della possibilità di interpretare anche il testo originario (in vigore dal 28 febbraio al 24 novembre 2020) in modo rispettoso di tutti i vincoli paesaggistici e quindi conforme a Costituzione.

Per le anzidette ragioni si deve concludere per la non fondatezza, nei termini dianzi indicati, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 16, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, lettere b), c), d) ed e), 7, comma 7, lettera c), numero 1), e 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 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 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 142

Materia: tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie)

Esito: illegittimità costituzionale della norma impugnata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, nonché all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Il citato art. 2, comma 3, dispone che “dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato”.

La Corte esamina prioritariamente la censura secondo cui la norma impugnata, prevedendo nuove assunzioni di personale dirigenziale, provocherebbe un incremento degli oneri finanziari, pregiudicando il raggiungimento delle finalità del piano di rientro e dell'obiettivo del riequilibrio economico.

La Consulta premette che la disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari 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.

Con la legge 311/2004 e con la successiva intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati previsti degli adempimenti per le Regioni che presentino un bilancio sanitario deficitario.

In particolare, l'art. 1, comma 174, della legge 311/2004, modificato da successivi interventi normativi, ha stabilito che, in caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale, che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario, a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario ad acta, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento.

Nel caso di disavanzo sanitario strutturale, la Regione è obbligata a presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della stessa legge 311/2004.

La Regione e lo Stato sottoscrivono poi un accordo, con cui è approvato il piano di rientro dai disavanzi. *Il piano di rientro comprende sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli*

essenziali di assistenza, per renderli conformi alla programmazione nazionale e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che li fissa, sia le misure finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni contemplati nel piano stesso.

La Corte richiama poi la previsione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), secondo cui gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi succitati, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria.

Tale previsione, sottolinea la Consulta, *ha la finalità di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.*

Analogo rilievo assume l'art. 20 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, che prevede la separazione contabile delle risorse destinate ai livelli essenziali di assistenza da quelle destinate ai livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

Dal combinato di dette disposizioni deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

Alla luce di questi elementi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della l.r. Puglia 21/2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al coordinamento della finanza pubblica, e in relazione agli artt. 1, comma 180, della legge 311/2004, e 2, comma 95, della legge 191/2009, è fondata.

La Regione Puglia ha infatti stipulato, in data 29 novembre 2010, l'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del "Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico" ai sensi dell'art. 1, comma 180 della legge 311/2004, e *versa in regime di piano di rientro dal deficit sanitario.*

In particolare, con il piano di rientro e con i successivi programmi operativi la Regione Puglia si è impegnata ad *attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale*, anche mediante la "razionalizzazione organizzativa" e la "riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento" (punto B3 del piano di rientro).

La disposizione censurata, che prevede l'introduzione del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, confligge con tali previsioni e pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo assunto dall'Accordo, *ponendosi effettivamente in contrasto* con quanto disposto dall'art. 2, comma 95, della legge 191/2009, secondo cui "gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro". La richiamata norma statale presidia *il percorso di risanamento finanziario della sanità regionale che è condizione necessaria per assicurare il buon andamento dei servizi.*

Nello specifico, la Corte rigetta l'eccezione della resistente, secondo cui l'introduzione dello psicologo dirigente risponderebbe all'esigenza di assicurare i livelli essenziali di assistenza, poiché il servizio cui verrebbe assegnato lo psicologo sarebbe compreso nel vigente d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, che enumera e disciplina i predetti livelli essenziali.

Al riguardo, il giudice delle leggi osserva che le risorse stanziare ai sensi dell'art. 6 della l.r. Puglia 21/2020 per l'attuazione della normativa impugnata sono allocate nel bilancio regionale, nella missione 13, programma 2, titolo 1, "Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA", *cioè in una posta di bilancio destinata a finanziare standard di assistenza superiori a quelli essenziali previsti dal piano di rientro.*

Ne deriva la violazione del principio secondo cui, nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

In definitiva, la norma censurata si discosta dall'obiettivo del rientro dal deficit sanitario perseguito con l'Accordo fra lo Stato e la Regione Puglia, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse col ricorso.

SENTENZA N. 142
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-14 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, nonché all'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)», e all'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)».

Il citato art. 2, comma 3, dispone: «[d]alla data di entrata in vigore della presente legge, il piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (ASL) deve prevedere il dirigente psicologo per la programmazione e la valutazione delle nuove attività, nell'ambito del personale a tempo determinato».

1.1.– Tale disposizione, nel prevedere l'assunzione a tempo determinato del dirigente psicologo al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza dar conto delle effettive esigenze che potrebbero giustificare la stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa nella materia «ordinamento civile».

La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità di tale censura, in quanto la disposizione cui rapportarsi andrebbe individuata nell'art. 15-septies 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), norma speciale applicabile in campo sanitario, che consentirebbe di conferire incarichi a tempo determinato per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico alla luce della riserva di cui all'art. 6, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione impugnata non contrasterebbe con la normativa statale evocata, poiché risulterebbe coerente con la differente e speciale disciplina vigente in campo sanitario, risolvendosi in una chiara esplicitazione delle prerogative di provvedere, nell'ambito della cornice della disciplina nazionale, alla tutela della salute, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.– Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel prevedere la figura del dirigente psicologo nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, produrrebbe «un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale», con ciò ponendosi in contrasto con i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati dallo Stato nell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito. Tale disposizione, introducendo limiti di spesa in materia di personale degli enti del Servizio sanitario regionale, vincolerebbe le Regioni a non incrementare le spese concernenti tale personale (ivi compreso quello a tempo determinato) oltre i limiti espressamente stabiliti dal legislatore statale.

Ad avviso della difesa regionale, tale censura sarebbe inammissibile o, comunque, non fondata, poiché il ricorrente muoverebbe da un assunto aprioristico e indimostrato, ossia che la stipulazione dei contratti a tempo determinato dei dirigenti psicologi comporti necessariamente il superamento dei limiti di spesa contemplati nella predetta norma. Inoltre, non avrebbe tenuto conto della sussistenza, in capo alle Regioni, della facoltà di scegliere, nell'ambito della sfera di competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute, gli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo di riduzione della spesa per il personale sanitario.

1.3.– Infine, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, la resistente ha stipulato in data 29 novembre 2010 l'«Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311». L'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 avrebbe reso vincolanti, per le Regioni che li hanno sottoscritti, gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, in quanto finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato. In attuazione di detto piano e dei successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale e disposizioni organizzative e di coordinamento».

La norma impugnata, prevedendo nuove assunzioni di personale dirigenziale, provocherebbe un incremento degli oneri finanziari, pregiudicando il raggiungimento delle finalità del piano di rientro e dell'obiettivo del riequilibrio economico, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009.

In ordine a tale impugnativa la Regione Puglia sostiene di trovarsi, ormai, nella fase di positiva conclusione del piano, a cui conseguirebbe il venir meno di tutti i vincoli in materia sanitaria, previsti nel predetto piano. Evidenzia, altresì, che la prestazione dello psicologo sarebbe prevista all'interno dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017 in molteplici aree di intervento e che la figura dello psicologo di base, istituita dalla legge reg. Puglia n. 21 del 2020, non rappresenterebbe una prestazione aggiuntiva ai LEA. Per tale motivo, la disposizione impugnata non si porrebbe in contrasto con la normativa statale sul coordinamento della finanza pubblica.

2.– Esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (ex plurimis, sentenza n. 246 del 2020), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quest'ultima censura, relativa all'incompatibilità della norma impugnata con il piano di rientro, in ordine alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., coordinamento della finanza pubblica, in riferimento alla riferita violazione dei limiti di spesa imposti dall'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, nonché all'asserita violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Occorre premettere che la disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari 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 (sentenze n. 163 del 2011 e n. 193 del 2007).

Con la legge n. 311 del 2004 e con la successiva intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati previsti degli adempimenti per le Regioni che presentino un bilancio sanitario deficitario. In particolare, l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, modificato da successivi interventi normativi – art. 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; art. 1, comma 796, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 2, comma 76, della legge n. 191 del 2009 – ha stabilito che, in caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale, che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario (a partire dal 2005), a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari (art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004) entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario ad acta, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento.

Nel caso di disavanzo sanitario strutturale, la Regione è obbligata a presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), sempre ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Attraverso i piani di rientro le Regioni e lo Stato raggiungono un accordo per il miglioramento nell'erogazione dei servizi sanitari e per il contenimento della spesa pubblica sanitaria; il piano di rientro deve comprendere, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, per renderli conformi alla programmazione nazionale e al vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che li fissa, sia le misure finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni contemplati nel piano stesso.

La previsione contenuta nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 – in cui viene stabilito: «[g]li interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, come integrati dagli accordi di cui all'articolo 1, commi 278 e 281, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono vincolanti per la regione che ha sottoscritto l'accordo e le determinazioni in esso previste possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti normativi ed amministrativi già adottati dalla medesima regione in materia di programmazione sanitaria» – ha la finalità di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Analoga valenza riveste l'art. 20 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» (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2020 e n. 197 del 2019), che prevede la separazione contabile delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate ai livelli di assistenza superiori ai LEA.

Dal combinato di dette disposizioni deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali.

Il sistema italiano di tutela della salute si sviluppa su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62 del 2020).

L'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale.

Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016).

La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario (sentenza n. 62 del 2020).

È stato in proposito affermato che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie (sentenza n. 169 del 2017).

In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione (sentenza n. 62 del 2020).

3.– Alla luce di quanto precedentemente considerato, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Puglia n. 21 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., quanto al coordinamento della finanza pubblica, e in relazione agli artt. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, e 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, è fondata.

La Regione Puglia ha infatti stipulato, in data 29 novembre 2010, l'«Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Puglia per l'approvazione del Piano di rientro di riqualificazione e riorganizzazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'articolo 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311» e versa in regime di piano di rientro dal deficit sanitario. In particolare, con il piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale, approvato con il citato Accordo, nonché con i successivi programmi operativi, la Regione Puglia ha assunto l'impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della complessiva spesa per il personale, anche mediante la «razionalizzazione organizzativa» e la «riduzione degli incarichi di direzione di struttura complessa, semplice, dipartimentale, e di posizioni organizzative e di coordinamento» (punto B3 del piano di rientro).

La disposizione censurata, prevedendo l'introduzione del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, viene a confliggere con tali previsioni e a pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo assunto dall'Accordo, ponendosi effettivamente in contrasto con quanto disposto dall'art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, secondo cui «[g]li interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

La richiamata norma statale risponde all'obiettivo di assicurare il percorso di risanamento finanziario della sanità regionale che – come affermato più volte da questa Corte – è condizione necessaria per assicurare il buon andamento dei servizi. L'equilibrio del bilancio regionale e degli enti, che curano sul territorio della Regione il servizio sanitario è condizione necessaria, seppur di per sé non sufficiente, per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (ex plurimis, sentenza n. 62 del 2020).

La resistente eccepisce che l'introduzione dello psicologo dirigente assolverebbe a un'inevitabile esigenza di assicurare i LEA, poiché il servizio cui verrebbe assegnato lo psicologo sarebbe compreso nel vigente d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che enumera e disciplina i predetti livelli. Tuttavia, le risorse stanziare ai sensi dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 21 del 2020 per l'attuazione della normativa impugnata sono allocate nel bilancio regionale, nella missione 13, programma 2, titolo 1, «Servizio sanitario regionale – finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA», cioè in una posta di bilancio destinata a finanziare standard di assistenza superiori a quelli essenziali previsti dal piano di rientro.

Ne deriva la violazione del principio secondo cui, nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali.

4.– In definitiva, la disposizione impugnata, prevedendo l'inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali si pone in contrasto con l'obiettivo del rientro dal deficit sanitario perseguito con l'Accordo e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost., e la normativa precedentemente richiamata.

Restano assorbite le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), in relazione all'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 e all'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 21 (Istituzione del servizio di psicologia di base e delle cure primarie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 giugno 2021, n. 144

Materia: governo del territorio, edilizia, urbanistica, paesaggio

Parametri invocati: articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), nel testo originario, limitatamente alle parole "ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5";
- cessata la materia del contendere o non fondate le altre questioni

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La legge regionale impugnata, nel recare la disciplina edilizia e urbanistica dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante, contiene, secondo il ricorrente, norme che si sovrappongono alla normativa dello Stato attinente alla autorizzazione paesaggistica, invadendo così il campo riservato alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e violando, altresì, l'art. 9 Costituzione. L'art. 9, comma 1, impugnato, ammette l'insediamento dei complessi esclusivamente nelle aree a ciò destinate, purché in conformità "*alle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza idrogeologica e sismica, edilizia, paesaggistica, di aree naturali e biodiversità, della Rete Natura 2000, nonché alle disposizioni della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali*". A tale previsione sono però sottratti i campeggi temporanei o mobili, di cui all'art. 6, comma 5, della medesima l.r. Piemonte n. 5 del 2019, secondo il quale "*il comune può consentire su aree pubbliche o private, campeggi temporanei o mobili, per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive*". Il ricorrente ritiene che l'esclusione di tali strutture dal generale disposto dell'art. 9, comma 1, comporti che esse siano contestualmente sottratte alla tutela paesaggistica, e, in particolare, alla necessità che l'intervento sia soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La Regione non contesta tale lettura, ma reputa che la natura stessa di simili campeggi sia tale da esonerarli dalla previsione di autorizzazione paesaggistica, anche alla luce del regime di semplificazione, introdotto dal d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). La Corte evidenzia che la legge impugnata è stata modificata, nella pendenza del giudizio costituzionale, dalla legge della Regione Piemonte 4 gennaio 2021, n. 1, recante "*Disposizioni regionali di modifica alla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante)*". L'impugnato art. 9 è stato

sostituito integralmente dall'art. 6 di detta legge, che ne ha modificato il testo, senza tuttavia alterarne la portata precettiva. Più specificamente, l'attuale testo dell'art. 9, comma 1, della l.r. Piemonte 5/2019, come sostituito dall'art. 6 della l.r. Piemonte 1/2021, continua a prevedere che l'insediamento delle strutture ricettive all'aperto, “*ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5*”, sia concentrato in apposite aree in conformità alla normativa paesaggistica. La Regione Piemonte sostiene che, escludendo l'esecuzione di opere o interventi permanenti per i campeggi, sia venuta meno ogni ragione per esigere l'autorizzazione paesaggistica. Tuttavia, tale affermazione conferma l'interpretazione dell'impugnato art. 9, comma 1, posta a presupposto del ricorso, nel senso che tale norma ha per effetto quello di sottrarre ad autorizzazione paesaggistica i campeggi temporanei o mobili, e non permette, quindi, di ritenere soddisfacente lo “*ius superveniens*”. La legge regionale impugnata continua a stabilire i casi in cui l'autorizzazione paesaggistica è dovuta, e, in particolare, ad escluderla, con previsione di legge inderogabile, per l'ipotesi dei campeggi temporanei o mobili. Secondo la Corte, la legge regionale, continua ad esporsi al profilo di impugnazione svolto nel ricorso, ovvero sia di avere invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Deve perciò escludersi che sia cessata la materia del contendere e dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale riferita all'articolo 9, comma 1, della legge regionale, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s). La Corte ricorda che il potere di intervento delle Regioni in materia di “*governo del territorio*” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. 42/2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. La Corte, sottolinea che, spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente, e ricorda in merito le sentenze 246/2017 e 74/2021. La Corte conclude che, la norma impugnata, provvedendo direttamente ad escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha con ciò stesso invaso la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, alla quale tale regolamentazione è invece affidata e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), nel testo originario, limitatamente alle parole “*ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5*”.

SENTENZA N. 144
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 aprile-2 maggio 2019, depositato in cancelleria il 6 maggio 2019, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 55 del 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 1 e 2, e 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge regionale impugnata, nel recare la disciplina edilizia e urbanistica dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante, contiene anche – secondo il ricorrente – norme che si sovrappongono alla normativa dello Stato attinente alla autorizzazione paesaggistica, invadendo così il campo riservato alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e violando, altresì, l'art. 9 Cost.

2.– L'impugnato art. 9, comma 1, ammette l'insediamento dei complessi, di cui si è detto, esclusivamente nelle aree a ciò destinate, purché in conformità «alle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza idrogeologica e sismica, edilizia, paesaggistica, di aree naturali e biodiversità, della Rete Natura 2000, nonché alle disposizioni della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali».

A tale previsione sono però sottratti i campeggi temporanei o mobili, di cui all'art. 6, comma 5, della medesima legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, secondo il quale «[i]l comune può consentire su aree pubbliche o private, campeggi temporanei o mobili, per finalità sociali, ricreative, culturali e sportive».

Il ricorrente ritiene che l'esclusione di tali strutture dal generale disposto dell'art. 9, comma 1, comporti che esse siano contestualmente sottratte alla tutela paesaggistica, e, in particolare, alla

necessità che l'intervento sia soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La Regione, nel costituirsi in giudizio, non contesta tale lettura, ma reputa che la natura stessa di simili campeggi sia tale da esonerarli dalla previsione di autorizzazione paesaggistica, anche alla luce del regime di semplificazione, introdotto dal d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

3.– Prima di esaminare la censura, si deve dare atto che la legge impugnata è stata modificata, nella pendenza del giudizio costituzionale, dalla legge della Regione Piemonte 4 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni regionali di modifica alla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante)».

L'impugnato art. 9 è stato sostituito integralmente dall'art. 6 di detta legge, che ne ha modificato il testo, senza tuttavia – per quanto qui interessa – alterarne la portata precettiva. Più specificamente, l'attuale testo dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, come sostituito dall'art. 6 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021, continua a prevedere che l'insediamento delle strutture ricettive all'aperto, «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5», sia concentrato in apposite aree in conformità alla normativa paesaggistica.

Tuttavia, la Regione resistente ritiene che sia cessata la materia del contendere, alla luce della contestuale sostituzione dell'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2019, ad opera dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2021.

Nel testo ora vigente, infatti, l'art. 6, comma 5, citato, prevede che «[s]ono campeggi temporanei o mobili gli allestimenti predisposti per l'esercizio di attività svolte per finalità sociali, ricreative, culturali, educative e sportive su aree pubbliche o private, per i quali non è richiesta la realizzazione di opere o interventi e con permanenza degli ospiti limitata alla durata dell'evento».

La Regione Piemonte sostiene che, escludendo l'esecuzione di opere o interventi permanenti per i campeggi, sia venuta meno ogni ragione per esigere l'autorizzazione paesaggistica.

Tuttavia, tale affermazione conferma l'interpretazione dell'impugnato art. 9, comma 1, posta a presupposto del ricorso, nel senso che tale norma ha per effetto quello di sottrarre ad autorizzazione paesaggistica i campeggi temporanei o mobili, e non permette, quindi, di ritenere soddisfacente lo *ius superveniens*.

Difatti, con la novella, di cui si è detto, la legge regionale impugnata continua a stabilire i casi in cui l'autorizzazione paesaggistica è dovuta, e, in particolare, ad escluderla, con previsione di legge inderogabile, per l'ipotesi dei campeggi temporanei o mobili.

Essa, perciò, continua ad esporsi al profilo di impugnazione svolto nel ricorso, oltretutto di avere invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Deve perciò escludersi che sia cessata la materia del contendere.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, comma 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «[i]l potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente». Infatti, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021).

Si è aggiunto che «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale» (sentenza n. 139 del 2013), sicché «[n]eppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle

disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale» (sentenza n. 178 del 2018).

4.1.– Ne consegue che la norma impugnata, provvedendo direttamente ad escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha con ciò stesso invaso la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, alla quale tale regolamentazione è invece affidata.

La circostanza, indicata dalla difesa regionale, per la quale il ricorrente avrebbe omissis di impugnare ulteriori disposizioni della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 colpite da analogo vizio, infine, non è di alcun impedimento a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di impugnativa (sentenza n. 210 del 2016).

4.2.– È assorbita la questione di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 9, comma 1, in riferimento all'art. 9 Cost.

5.– Va ora esaminata la questione dell'art. 9, comma 2, che esonera dall'autorizzazione paesaggistica le installazioni descritte dal precedente art. 5, comma 1, lettere f) e g), ovverosia le «strutture edilizie leggere e manufatti: le strutture e i manufatti predisposti temporaneamente dal turista conformi al regolamento interno della struttura ricettiva accostabili all'allestimento o al mezzo mobile di pernottamento, non assimilabili per funzioni e dimensioni alle ordinarie abitazioni a carattere residenziale, realizzati con sistemi di prefabbricazione in materiali vari, non ancorati al suolo in modo stabile, contraddistinti dalla presenza di allacciamenti alle reti tecnologiche, provvisori e rimovibili in ogni momento» (lettera f) e i preingressi, vale a dire «le strutture, per il soggiorno diurno degli ospiti conformi al regolamento interno della struttura ricettiva, funzionali al completo utilizzo e alla protezione dell'allestimento o del mezzo mobile e rimovibili in ogni momento (lettera g)». Il ricorrente ritiene lesi anche in tal caso gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.– La Regione Piemonte ha eccepito la cessazione della materia del contendere, alla luce del nuovo testo dell'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2019, come sostituito dall'art. 6 della menzionata legge regionale n. 1 del 2021.

Il citato art. 9, comma 3, stabilisce, infatti, che per le strutture di cui alle lettere f) e g) dell'art. 5, comma 1, «resta salvo il rispetto delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale e delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale».

Con tale previsione, il legislatore regionale si è pienamente adeguato alla censura mossa dal ricorrente, posto che i beni paesaggistici appartengono al patrimonio culturale (art. 2, comma 1, cod. beni culturali). Ne deriva che, per effetto del vigente art. 9, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 le strutture in oggetto restano soggette all'autorizzazione paesaggistica, ove richiesta dalla normativa statale.

5.2.– Inoltre, non emerge che la norma impugnata abbia avuto applicazione nel breve periodo di tempo in cui essa ha avuto vigore.

A fronte della asserzione della difesa regionale, in ordine alla mancata applicazione, il ricorrente si è infatti limitato a sostenere che la conclusione opposta andrebbe tratta dall'art. 15 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021, con il quale si prevede che «[i] complessi ricettivi all'aperto di cui agli articoli 6 e 8 della legge regionale 5/2019 esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, ricadenti in aree a destinazione d'uso diversa dalla destinazione turistico-ricettiva, mantengono la destinazione originaria. In occasione di interventi di ampliamento o di modifica della tipologia ricettiva adeguano la destinazione d'uso urbanistica ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge regionale 5/2019».

L'argomento della difesa statale è tuttavia incongruo, perché la norma appena citata reca una disciplina transitoria di carattere urbanistico, e nulla dice in ordine al regime paesaggistico degli interventi regolati dall'art. 5, comma 1, lettere f) e g), della legge regionale impugnata. Si può perciò

ritenere che, nel caso di specie, non vi sia motivo per dubitare dell'affermazione della Regione Piemonte, in ordine alla mancata applicazione della norma impugnata medio tempore.

Ciò comporta che sia cessata la materia del contendere sulle questioni relative all'art. 9, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 (da ultimo, sentenza n. 7 del 2021).

6.– L'art. 19, parimenti impugnato, conferisce alla Giunta regionale il potere di approvare il regolamento di attuazione della medesima legge regionale, ed è censurato dal ricorrente nella parte relativa alle lettere e) ed f), dedicate ai requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, e igienico-sanitari, rispettivamente, dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a garden sharing.

Il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché il legislatore regionale ha ommesso ogni riferimento alla disciplina paesaggistica, alla quale, perciò, il regolamento potrebbe apportare deroghe.

6.1.– L'art. 13 della legge reg. Piemonte n. 1 del 2021 ha soppresso dalle lettere e) ed f) dell'impugnato art. 19 le parole «tecnico-edilizi».

Tale *ius superveniens*, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, è privo di carattere soddisfacente rispetto alla censura del ricorrente, poiché la norma impugnata continua ad omettere ogni rinvio alla disciplina paesaggistica, come denunciato con il ricorso. Non è pertanto cessata la materia del contendere.

7.– La questione non è fondata.

È infatti evidente che la disposizione impugnata possa e debba essere interpretata nel senso che la disciplina regolamentare posta dalla Giunta non potrà apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio.

Proprio per tale ragione, essa “tace” su un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale, e sul quale essa non avrebbe nemmeno potuto intervenire, e si riferisce, invece, ad ambiti per i quali è ammesso l'apprezzamento della Regione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5 (Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante), nel testo originario, limitatamente alle parole «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5»;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2019, nel testo originario, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Piemonte n. 5 del 2019, nel testo originario, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 26 maggio 2021, n. 145

Materia: coordinamento finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma, della Costituzione

Oggetto: articolo 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019)

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata, che recita: “1. L’art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l’anno 2011) è abrogato. 2. L’articolo 12 della L.R. 65/2010 è abrogato”, è ritenuta dal ricorrente posta in violazione dell’articolo 117, terzo comma della Costituzione, in relazione all’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, in quanto la disposizione in questione è espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

I commi 1 e 2 dell’articolo 1 della legge regionale Toscana n. 65 del 2010 prevedono: «1. *In applicazione della disposizione di cui all’articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l’anno 2009, determina con proprio atto l’ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento indicate dal citato articolo 6. Tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall’articolo 6 del D.L. n. 78/2010. 2. Il Consiglio regionale concorre all’attuazione dei principi di cui all’articolo 6 del D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, mediante la riduzione delle spese determinata nel proprio bilancio, che costituisce una spesa obbligatoria del bilancio della Regione, nonché ai sensi della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 64 (Concorso del Consiglio regionale all’attuazione dei principi di razionalizzazione della spesa)».*

I commi 3 e 4 prevedono: «3. *A decorrere dall’anno 2011, la Regione può avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, relativamente alle tipologie ricomprese nella disposizione di cui all’articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009, fatta salva l’applicazione di quanto previsto dal medesimo articolo 9, comma 28, settimo e ottavo periodo, del D.L. n. 78/2010. Sono fatti salvi gli effetti dei contratti già in essere alla data del 1° gennaio 2011. 4. Per gli enti dipendenti della Regione e per le aziende sanitarie la misura di contenimento della spesa di cui al comma 3 si intende assolta nell’ambito della riduzione complessiva della spesa di personale di cui all’articolo 2, comma 4, della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l’anno 2014)».*

L’abrogazione dell’articolo 1 della legge regionale n. 65/2010 (Legge finanziaria per l’anno 2011), sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui reca norme attuative dell’ancora vigente articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in quanto avrebbe determinato la «*caducazione*

di un presidio qualificante ai fini del rispetto della spesa per il personale», con conseguente violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica espressi e sanciti dalla norma nazionale.

La Corte ricostruisce l'assetto normativo della questione, con particolare riferimento alla suddetta disposizione. Le norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, sono principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36 del 2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218 del 2015). La Corte ha costantemente affermato che l'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenze n. 194 del 2020, n. 89 e n. 61 del 2014, n. 277 e n. 18 del 2013), precisando altresì che lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci anche nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). La disposizione citata e invocata dal ricorrente quale parametro interposto, costituisce perciò un limite di spesa di dettaglio per le amministrazioni statali e un principio fondamentale per le Regioni, in quanto vincola, senza sopprimere, l'autonomia degli enti territoriali, i quali conservano «adeguati spazi di manovra» (sentenza n. 16 del 2010). Diversamente, la norma statale non si sarebbe potuta ritenere norma di principio (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2021 e n. 78 del 2020).

I principi fondamentali di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, sono relativi proprio al carattere finalistico della materia di coordinamento della finanza pubblica, la quale impone che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (ex multis, sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020 e n. 77 del 2019), nonché per il fatto di fissare un "tetto" alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme e hanno quindi carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (ex plurimis, sentenze n. 130 del 2020, n. 67 e n. 7 del 2016, n. 44 del 2014 e n. 173 del 2012).

Le Regioni non possono fare altro che conformarsi al dettato statale, lo spazio di autonomia loro riservato è circoscritto alla sola «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173 del 2012).

Le disposizioni regionali toscane sopracitate e proposte nel loro integrale contenuto (articolo 1 l.r. 65/2010) confermano che il legislatore, ripropone letteralmente il rispetto del limite contenuto nella disposizione statale, riaffermandone il contenuto, senza necessità o esplicitazione di darvi specifica attuazione, non essendo questo necessario, poiché il principio stabilito dall'articolo 9, comma 28 del d.l. n.78 del 2010 rimane rispettato e vincolante, a prescindere dalla presenza o meno di un richiamo espresso. L'abrogazione delle suddette disposizioni, impugnata (articolo 48 della l.r. 51/2020), non comporta la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che sono appunto vincolanti e autoapplicativi ed inoltre, ad adiuvandum, si deve tener conto della precisazione, avanzata da parte resistente, circa l'osservanza dell'articolo 9, comma 28, ottavo periodo, del d.l. n. 78 del 2010.

Questo prevede che i limiti alla spesa stabiliti non si applicano agli enti che rispettano il più generale principio di coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 1, comma 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Infatti è necessario e soprattutto utile precisare che l'articolo 22-bis della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), prevede espressamente che «[l]a Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la

capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, [...] garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006. In altri termini, poiché la delibera di Giunta che stabilisce ogni anno i limiti delle assunzioni applica direttamente i vincoli del richiamato comma 557 e successive modificazioni e integrazioni, devono ritenersi rispettati i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La Corte dichiara non fondata la questione sollevata.

SENTENZA N. 145
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ritenuto espressivo di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il citato art. 48 dispone: «1. L'art. 1 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) è abrogato. 2. L'articolo 12 della L.R. 65/2010 è abrogato».

Secondo il ricorrente le disposizioni abrogate dalla normativa impugnata darebbero attuazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che pongono specifici tetti di spesa in materia di attività di formazione, missioni del personale dipendente, consulenze e assunzioni di personale a tempo determinato.

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, altresì, che, per effetto dell'art. 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, a decorrere dal 2020 verrebbero meno i limiti alla finanza pubblica previsti dall'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del d.l. n. 78 del 2010 nei confronti delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali e dei loro organismi ed enti strumentali.

Fra i menzionati limiti non sarebbero, tuttavia, contemplati quelli recati dall'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge, che perciò sarebbero ancora vigenti e applicabili agli enti territoriali.

Il ricorrente deduce che l'abrogazione – da parte della norma impugnata – dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), sarebbe costituzionalmente illegittima esclusivamente nella parte in cui quest'ultimo reca norme attuative dell'ancora vigente art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché tale abrogazione avrebbe determinato la «caducazione di un presidio qualificante ai fini del rispetto della spesa per il personale», e pertanto integrerebbe una patente violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla norma statale.

2.– Occorre, preliminarmente, individuare l'oggetto della questione da scrutinare, in quanto non coincidente con il portato letterale del petitum formulato dal ricorrente (ex multis, sentenze n. 36 del 2021, n. 217 e n. 193 del 2020).

Come evidenziato dalla Regione resistente, le motivazioni e le conclusioni del ricorso si rivolgono indistintamente all'intero art. 48 impugnato, senza distinguere tra i diversi commi dei quali lo stesso si compone.

La lettura complessiva del ricorso, tuttavia, rende evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato esclusivamente il comma 1 del citato art. 48, il quale abroga l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, e non il successivo comma 2, che abroga, invece, l'art. 12 della medesima legge regionale.

Peraltro, va ulteriormente precisato che oggetto di doglianza non è l'abrogazione dell'intero art. 1 della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, ma solo dei commi 3 e 4, ritenuti attuativi dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente ha ad oggetto esclusivamente l'art. 48, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020, nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010.

Così circoscritto il thema decidendum, si può procedere all'esame del merito.

3.– Occorre anzitutto inquadrare il contesto normativo in cui si inseriscono le disposizioni oggetto di impugnazione.

3.1.– Come è noto, questa Corte ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull'assunto che «[n]on è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio» (sentenza n. 36 del 2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 218 del 2015).

L'art. 57, comma 2, lettera b), del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, con decorrenza dall'anno 2020, ha abrogato per tutti gli enti (a esclusione di quelli del Servizio sanitario nazionale) i tetti di spesa per attività di formazione, per missioni del personale dipendente e per consulenze previsti dall'art. 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del d.l. n. 78 del 2010. Restano, viceversa, in vigore i limiti assunzionali fissati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, sebbene siano state introdotte diverse deroghe.

3.2.– Con specifico riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – richiamato nel presente giudizio quale parametro interposto – questa Corte ha costantemente affermato che esso rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (ex multis, sentenze n. 194 del 2020, n. 89 e n. 61 del 2014, n. 277 e n. 18 del 2013).

In relazione a tale principio, questa Corte ha altresì precisato che lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011).

Tale disposizione reca, pertanto, un limite di spesa di dettaglio per le amministrazioni statali e un principio fondamentale per le Regioni, in quanto vincola, senza sopprimere, l'autonomia degli enti territoriali, i quali conservano «adeguati spazi di manovra» (sentenza n. 16 del 2010). Diversamente, la norma statale non potrebbe ritenersi di principio (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2008), a

prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2021 e n. 78 del 2020).

4.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020, nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010, non è fondata.

4.1.– I principi fondamentali di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale (ex multis, sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020 e n. 77 del 2019), nonché per il fatto di fissare un “tetto” alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme – assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un'attuazione parcellizzata degli stessi (ex plurimis, sentenze n. 130 del 2020, n. 67 e n. 7 del 2016, n. 44 del 2014 e n. 173 del 2012).

Le Regioni destinatarie delle misure ivi menzionate devono, dunque, conformarvisi, giacché lo spazio di autonomia loro riservato corrisponde unicamente alla «scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste [...] ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009» (sentenza n. 173 del 2012).

Lo stesso tenore letterale delle disposizioni regionali abrogate conferma tale ricostruzione.

Infatti, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 prevede che «[a] decorrere dall'anno 2011, la Regione può avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, relativamente alle tipologie ricomprese nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, fatta salva l'applicazione di quanto previsto dal medesimo articolo 9, comma 28, settimo e ottavo periodo, del D.L. n. 78/2010. Sono fatti salvi gli effetti dei contratti già in essere alla data del 1° gennaio 2011».

Tale disposizione, nel recepire il limite alla spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, non ne dà specifica attuazione, quanto, piuttosto, vi si conforma, riproponendone parzialmente il contenuto. L'abrogazione del comma 3, prevista dalla norma regionale impugnata, non comporta, quindi, alcuna violazione del principio medesimo, in quanto quest'ultimo mantiene inalterata la propria vincolatività, anche in assenza di una specifica norma regionale attuativa.

Il successivo comma 4 prevede che «[p]er gli enti dipendenti della Regione e per le aziende sanitarie, la misura di contenimento della spesa di cui al comma 3 si intende assolta nell'ambito della riduzione complessiva della spesa di personale di cui all'articolo 2, comma 4, della legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014)», il quale, a sua volta, dispone che il contenimento dei costi di funzionamento delle strutture regionali e sanitarie è perseguito attraverso la riduzione del cinque per cento della spesa per il personale.

Tale disposizione non presenta alcun richiamo espresso, né al principio fondamentale, né al suo contenuto, dettando piuttosto una specifica modalità di riduzione della spesa per il personale che, solo in un'ottica più generale e complessiva, può intendersi volta a garantire il rispetto dei limiti di cui al più volte richiamato art. 9, comma 28.

Nemmeno in questo caso, dunque, l'abrogazione dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010 determina la violazione degli evocati principi di coordinamento della finanza pubblica, per la non pertinenza di questi ultimi alla norma regionale.

4.2.– Peraltro, coglie nel segno la Regione resistente, quando osserva che, ai sensi dell'art. 9, comma 28, ottavo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, i limiti alla spesa ivi stabiliti non si applicano agli enti che rispettano il più generale principio di coordinamento della finanza pubblica previsto dall'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

A questo proposito, deve rilevarsi che l'art. 22-bis della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), prevede espressamente che «[l]a Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità

assunzionale propria e degli enti dipendenti, [...] garantendo comunque per ciascuno di essi il rispetto dei limiti posti allo stesso dall'applicazione dell'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge» n. 296 del 2006. In altri termini, poiché la delibera di Giunta che stabilisce ogni anno i limiti delle assunzioni applica direttamente i vincoli del richiamato comma 557 e successive modificazioni e integrazioni, devono ritenersi rispettati i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica recati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Pertanto, accertata l'insussistenza della lesione dei parametri evocati da parte della disposizione impugnata, la descritta questione di legittimità costituzionale non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 26 maggio 2021, n. 153

Materia: pubblico impiego - diritto civile

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, comma secondo, lett. l), e terzo (coordinamento della finanza pubblica) Cost.; principio delle grandi riforme economico -sociali; artt. 2, comma 3, e 45 d.lgs. 165/2001, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, commi 1, 2 e 3 della L.R. Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell’Agenzia FoReSTAS nel CCRL)

Esito: illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in oggetto, dando luogo ad una pronuncia piuttosto contenuta nella lunghezza, ma che soprattutto ribadisce una giurisprudenza più che consolidata.

Complessivamente le disposizioni impugnate provvedono:

- ad inquadrare nel Comparto unico regionale sardo del pubblico impiego i dipendenti dell’agenzia per i servizi rurali e forestali (FoReSTAS);
- ad attribuire al personale dell’agenzia il trattamento economico fondamentale del comparto unico regionale, le indennità previste dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico – forestali, nonché le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale;
- ad estendere, in maniera esplicita, il nuovo inquadramento al personale dirigente.

La Corte richiama una granitica giurisprudenza, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza in materia di diritto civile (art. 117, II comma, lett. l), Cost.), per il tramite della riserva alla contrattazione collettiva della disciplina del rapporto di lavoro (sentenze 199/2020, 273/2020, 20/2021, per limitarsi alle più recenti).

In particolare la riserva alla contrattazione collettiva degli aspetti salienti della disciplina del rapporto di lavoro, operata dal d.lgs. 165/2001 (art. 2, comma 3, e art. 45) concreta una di quelle operazioni che la Corte definisce “grandi riforme economico- sociali”, come tali in grado di imporsi anche alle regioni a statuto speciale, prevalendo sull’eventuale attribuzione statutaria di una competenza legislativa in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale, che pure è prevista dallo Statuto speciale della Sardegna.

La corte riepiloga in seguito le vicende legislative che hanno interessato il personale dell’Agenzia FoReSTAS, già soggetto al contratto collettivo nazionale degli operai agricoli e forestali, cogliendo, nei vari interventi del legislatore regionale, succedutisi nel tempo, una sorta di “confessione” di consapevolezza della titolarità della competenza in capo allo Stato, specie laddove si era in passato sottolineato che lo strumento della legge regionale veniva attivato in via provvisoria, in attesa che si compisse il complesso procedimento di contrattazione.

In fine, dopo aver ricordato che la deroga alla contrattazione non può essere neppure temporanea (sentenza 81/2019), e che la legge regionale non può nemmeno riprodurre il testo di un eventuale accordo, per il divieto di novazione della fonte (sentenza 234/2017), la pronuncia dichiara l’illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

SENTENZA N. 153
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 agosto 2020, depositato in cancelleria il 20 agosto 2020 e iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 69 del registro ricorsi per l'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Come premessa comune a tutte le censure, il ricorrente osserva che non viene in rilievo la sfera di attribuzioni delineata dallo statuto speciale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 43 del 2020). La legge regionale impugnata, nel disporre il passaggio al comparto di contrattazione regionale dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) che siano stati assunti a tempo indeterminato, travalicherebbe infatti le competenze attribuite dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) con riguardo all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e allo stato giuridico ed economico del personale.

La disciplina in esame, in particolare, violerebbe i «principi fondamentali stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che individua la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile».

2.– Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che regola l'inquadramento giuridico del personale di FoReSTAS.

La disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

La legge statale, in particolare, riserverebbe alla contrattazione collettiva la regolamentazione di tali rapporti di lavoro con riguardo al trattamento economico e alla classificazione del personale, allo scopo di garantire la necessaria uniformità della relativa disciplina sul territorio nazionale, e fisserebbe così un tipico limite di diritto privato, destinato a imporsi anche alle autonomie speciali.

Non si potrebbe invocare la competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna in tema di stato giuridico ed economico del personale (art. 3, lettera a, dello statuto speciale), che in ogni caso dovrebbe essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, «quali sono i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che interviene sul «trattamento economico del personale FoReSTAS, anch'esso riservato alla contrattazione collettiva».

La disposizione in esame attribuirebbe al personale di FoReSTAS, in aggiunta al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL del comparto unico», le «indennità previste dal CCNL del settore privato delle sistemazioni idraulico-forestali» e «le indennità accessorie previste dal Contratto integrativo regionale di lavoro del settore pubblico».

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

La disposizione impugnata sarebbe lesiva, inoltre, dell'art. 3 Cost. «in materia di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge», in quanto determinerebbe una «iniqua disparità di trattamento nei confronti del restante e maggioritario personale pubblico rientrante nel comparto unico regionale, destinatario dei trattamenti accessori e delle indennità previste solamente dal vigente CCRL».

Il ricorrente prospetta, da ultimo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. «in materia di coordinamento della finanza pubblica cui la Regione deve attenersi», anche quando sia titolare di un'autonomia differenziata. Dal «cumulo delle disposizioni di cui ai CCNL del settore privato e del settore pubblico» deriverebbero «nuovi e maggiori oneri a carico dell'amministrazione».

4.– È impugnato, infine, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020, che disciplina l'inquadramento del personale dirigente dell'Agenzia, per le stesse ragioni già illustrate con riguardo all'inquadramento del personale non dirigente.

Tale disposizione entrerebbe in conflitto con l'art. 97 Cost. «in materia di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione» e con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «considerata la riserva esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile (contratti collettivi), riserva certamente esistente alla luce dello statuto della Regione autonoma Sardegna».

5.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri attengono a una normativa ispirata alla finalità comune di apprestare una disciplina provvisoria dei rapporti di lavoro del personale di FoReSTAS.

Le censure, che in larga parte si incentrano sulle medesime argomentazioni, possono essere esaminate congiuntamente. Esse sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., parametro che deve essere esaminato in via prioritaria, in quanto attiene al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

6.– Questa Corte è costante nell'affermare che, a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia.

Le medesime considerazioni si impongono anche per il personale delle Regioni.

6.1.– La disciplina del trattamento economico e giuridico, anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2020, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

È dunque precluso alle Regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (sentenze n. 20 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto, e n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto).

6.2.– Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, questa Corte ha indicato la necessità di tener conto delle competenze statutarie. Con particolare riguardo alla Regione autonoma Sardegna, occorre considerare «la competenza legislativa primaria in tema di “stato giuridico ed economico del personale” di cui all’art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia. La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel “rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. A tale proposito, con le sentenze n. 257 del 2016 e n. 211 del 2014, questa Corte ha ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che l’art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l’attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l’art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi» (sentenza n. 154 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

La disciplina ora richiamata costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detta principi che si configurano come 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 tra privati, principi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale.

6.3.– Con riguardo al personale di FoReSTAS, questa Corte ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» i profili concernenti l’assunzione e l’inquadramento (sentenza n. 43 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) e ha ribadito che è lesiva della competenza statale una disposizione regionale che si sostituisca al contratto collettivo, per disciplinare direttamente un aspetto della retribuzione (sentenza n. 232 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto).

7.– La disciplina impugnata, inerente alla transizione del personale dell’Agenzia FoReSTAS al comparto unico della contrattazione regionale, deve essere esaminata alla luce dei principi ora richiamati, non senza prima percorrere le tappe salienti dell’evoluzione impressa alla legislazione regionale.

7.1.– La legge della Regione Sardegna 27 aprile 2016, n. 8 (Legge forestale della Sardegna) ha istituito l’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna (FoReSTAS), che funge da struttura tecnico-operativa della Regione, preordinata ad attuare i programmi in campo forestale-ambientale e a supportare la Regione «sui temi della gestione forestale ambientale, della multifunzionalità e della tutela del paesaggio forestale e rurale, della ricerca e del trasferimento dell’innovazione tecnologica» (art. 35, comma 2).

Dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di potere regolamentare e di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e finanziaria, l’Agenzia FoReSTAS subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno capo al soppresso Ente foreste della Sardegna, disciplinato dalla legge della Regione Sardegna 9 giugno 1999, n. 24 (Istituzione dell’Ente foreste della Sardegna, soppressione dell’Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda e norme sulla programmazione degli interventi regionali in materia di forestazione).

7.2.– L’Agenzia FoReSTAS subentra all’Ente foreste della Sardegna anche nella titolarità dei rapporti giuridici concernenti il personale, ivi compreso quello assunto con contratto a tempo determinato.

Il regime giuridico del personale di FoReSTAS ha registrato una continua evoluzione.

7.2.1.– La prima fase si caratterizza per una disciplina peculiare rispetto a quella applicabile ai dipendenti dell’amministrazione regionale.

L’art. 48, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, nella formulazione originaria, disponeva che i dipendenti dell’Agenzia costituissero «un comparto di contrattazione distinto dal

comparto del personale dell'Amministrazione regionale e degli altri enti regionali» e che continuassero a trovare applicazione, in tale settore, «a) il contratto collettivo nazionale di lavoro degli operai forestali ed impiegati agricoli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti in amministrazione diretta da enti, aziende o istituzioni pubbliche; b) il contratto integrativo regionale».

L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS) ha delimitato la vigenza di tale disciplina speciale, destinata a operare solo «[f]ino alla data di adozione della disciplina contrattuale di cui all'articolo 48-bis».

Il citato art. 48-bis della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, introdotto dall'intervento riformatore del 2018 (art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018), ha provveduto, al comma 1, a inserire i dipendenti in servizio dell'Agenzia FoReSTAS, assunti a tempo indeterminato, «nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale medesimo».

All'originaria specialità fa riscontro una progressiva armonizzazione, che accomuna – quanto a comparto di contrattazione collettiva – personale della Regione e personale di FoReSTAS e prefigura, per i dipendenti dell'Agenzia, l'entrata in vigore di una organica disciplina di fonte negoziale.

7.2.2.– Non sono dissimili le vicende relative al regime applicato ai dirigenti, dapprima assoggettati al «contratto collettivo nazionale dei dirigenti dell'agricoltura» e al «relativo contratto integrativo», in virtù dell'art. 48, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016, che delineava una disciplina marcatamente speciale.

Con le modificazioni apportate dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 43 del 2018, anche i dirigenti di FoReSTAS sono stati inseriti nella autonoma e separata area di contrattazione della dirigenza regionale, «all'interno del comparto di contrattazione collettiva regionale, di cui al comma 4 dell'articolo 58 della legge regionale n. 31 del 1998» (art. 48-bis, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016). Nell'originario disegno del legislatore regionale, tale inserimento era correlato all'adozione di una compiuta disciplina contrattuale, coerente con le attività e con le tipologie lavorative del personale di FoReSTAS.

7.3.– All'inquadramento del personale di FoReSTAS nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale e al descritto processo di armonizzazione ha dato forte impulso la legge della Regione Sardegna 11 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche delle leggi regionali n. 8 del 2016 e n. 43 del 2018 in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS).

Il legislatore regionale ha ribadito, sia per i dipendenti che per i dirigenti di FoReSTAS, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva nella regolamentazione del rapporto di lavoro (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2019, che ha inserito il comma 1-bis nell'art. 48 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2016).

Le procedure negoziali devono dispiegarsi «[n]el rispetto dei limiti in materia di ordinamento civile» e delle prescrizioni inderogabili del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale, in armonia con quanto sancisce l'art. 46, comma 13, del medesimo decreto legislativo, che consente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di avvalersi, per la contrattazione collettiva di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN.

7.4.– Nel contesto del complesso percorso di transizione del personale di FoReSTAS al comparto unico di contrattazione collettiva regionale, le disposizioni impugnate anticipano in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale, senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali che avrebbero dovuto scandire tale processo.

Nelle more della definizione di una compiuta disciplina contrattuale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 interviene a inquadrare il personale dell'Agenzia «nelle categorie e fasce del comparto unico del Contratto collettivo regionale, in coerenza con i criteri stabiliti dalla Delib.G.R. n. 28/1 del 26 luglio 2019», secondo le previsioni specificate dalla Tabella allegata.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 regola il trattamento retributivo del personale di FoReSTAS così inquadrato in via provvisoria e lo commisura al «trattamento retributivo fondamentale previsto dal CCRL» e alle «indennità previste dal CCNL delle sistemazioni idraulico-forestali e dal Contratto integrativo regionale di lavoro».

L'art. 1, comma 3, della citata legge regionale concerne il personale dirigente, che provvede a inquadrare con efficacia immediata – senza attendere l'adozione di una organica disciplina contrattuale – «nel comparto contrattuale dei dirigenti regionali, così come previsto dalla legge regionale 19 novembre 2018, n. 43 (Norme in materia di inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS), nel rispetto del CCRL dei dirigenti della Regione».

8.– Prima ancora della conclusione delle trattative, tutte le disposizioni impugnate hanno inciso su rapporti di lavoro già sorti, determinandone in maniera minuta, e con effetti immediati, aspetti essenziali e qualificanti, quali sono da considerarsi l'inquadramento del personale, anche dirigente, in specifici comparti e il connesso trattamento retributivo. Si è attuata, in tal modo, una indebita sostituzione della fonte di disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, volte a dettare una disciplina interinale del rapporto di lavoro, conferma la riconducibilità della normativa in esame alla materia «ordinamento civile», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e vale dunque a escludere, specularmente, il ricorrere di uno specifico titolo di competenza regionale, come questa Corte ha confermato anche con riguardo alla Regione autonoma Sardegna (fra le molte, le citate sentenze n. 43 del 2020 e n. 154 del 2019).

9.– È la stessa parte resistente a riconoscere, nella memoria di costituzione, che «con l'intervento normativo per cui è causa sono state dettate regole che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'Ente strumentale regionale FoReSTAS», al fine di supplire alla carenza di una compiuta disciplina negoziale.

Per giustificare l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la Regione autonoma Sardegna ha addotto inderogabili esigenze organizzative e ha ritenuto di affermare la coerenza dell'assetto sancito in via provvisoria con la normativa statale.

Tuttavia, nessuno di tali argomenti è condivisibile.

9.1.– Quanto all'urgenza di provvedere in vista dell'allora imminente campagna antincendi, senza fare ricorso all'attribuzione di mansioni superiori, si deve osservare che, per porre rimedio a una prassi distorta, già rilevata dalla Corte dei conti, non si può proporre quale soluzione una scelta lesiva del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, anch'essa censurabile.

Né le difficoltà contingenti, connesse ai ritardi nella sostituzione dell'organo di rappresentanza negoziale della Regione, possono giustificare la lesione delle attribuzioni legislative dello Stato. A tali inconvenienti la Regione è chiamata a far fronte con un'azione amministrativa efficace e sollecita, senza violare l'ordine delle competenze delineato dalla Costituzione.

9.2.– Né giova alla parte resistente far leva sull'art. 40, comma 3-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, che attiene alla diversa ipotesi in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e il protrarsi delle trattative possa pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa.

Nel caso in esame non viene in rilievo la mancata conclusione di un contratto integrativo, come la parte ricorrente ha evidenziato nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

Peraltro, la disposizione invocata dalla Regione autonoma Sardegna consente all'amministrazione interessata di provvedere in via provvisoria sulle materie del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione, con atti sottoposti al controllo di compatibilità economico-finanziaria di cui all'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Gli atti previsti dalla disciplina statale si collocano sul versante eminentemente amministrativo e differiscono da un intervento legislativo che travalica le competenze regionali.

Quanto all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, richiamato dalla difesa regionale, esso pone in risalto in modo inequivocabile il ruolo cruciale della contrattazione collettiva, senza aprire spazio alcuno a interventi di leggi regionali che interferiscano con le procedure negoziali.

9.3.– A diverse conclusioni non può indurre neppure il carattere temporaneo delle misure disposte dal legislatore regionale, strutturate come cedevoli rispetto alla disciplina negoziale ancora in fieri.

Come questa Corte ha già chiarito, «il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (sentenza n. 81 del 2019, punto 3.6. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, peraltro, si tratta di una provvisorietà indefinita, proprio perché condizionata dai tempi imprevedibili della conclusione delle trattative.

9.4.– È poi ininfluyente che l'accordo in fase di conclusione collimi con quanto disposto in via provvisoria dal legislatore regionale, poiché qualunque eventuale conformità rappresenta pur sempre un posterius privo di rilievo, certamente non tale da rendere compatibile con la Costituzione – ora per allora – la disciplina già dettata dalla Regione autonoma Sardegna, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Né al legislatore regionale è consentita una disciplina legislativa che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte (sentenza n. 234 del 2017).

Con riguardo ai dirigenti di FoReSTAS, non si può escludere la violazione della competenza statale, per il solo fatto che la contrattazione collettiva non avrebbe potuto adottare scelte di segno diverso.

Non è persuasivo neppure il rilievo che i trattamenti economici previsti dalla legge reg. Sardegna n. 18 del 2020 rispecchino la specificità delle mansioni ricoperte dal personale di FoReSTAS e che non vi siano duplicazioni indebite. Tali rilievi riguardano il merito delle scelte in concreto adottate, ma non valgono a superare il fatto che, in tale ambito, sia precluso qualsiasi intervento del legislatore regionale.

10.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2020.

Restano assorbite le ulteriori censure, formulate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Sardegna 24 giugno 2020, n. 18 (Inquadramento del personale dell'Agenzia FoReSTAS nel CCRL).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 9 Giugno 2021, n. 156

Materia: finanza regionale

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera e) e terzo della Costituzione

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Sicilia 19 luglio 2019, n. 13 (*Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'*) e dell'art. 2 della legge della Regione Sicilia 14 ottobre 2020, n. 23 (*Modifiche di norme in materia finanziaria*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La sentenza in oggetto tratta congiuntamente i ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso:

- gli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Sicilia 19 luglio 2019, n. 13 (*Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'*), censurati in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera e) e terzo;

- l'art. 2 della legge della Regione Sicilia 14 ottobre 2020, n. 23 (*Modifiche di norme in materia finanziaria*), con il quale veniva modificato l'art. 5 della l.r. Sicilia 13/2019 – censurato in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

In via preliminare occorre richiamare l'art. 1 comma 833 della legge statale 145/2018 che attribuiva alla Regione *“l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025»*.

L'articolo 5 dell'impugnata l.r.13/2019, nella sua formulazione originaria, prevedeva quanto segue: *“1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 31 dicembre 2019, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge, entro il 30 settembre 2019. I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane possono utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole.*

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell'esercizio finanziario 2021».

Il ricorrente Governo con il primo ricorso ha impugnato detta norma per violazione dell'art. 81 comma 3 Cost. ritenendo la previsione regionale in contrasto con lo spirito della norma statale sopra richiamata, rivolto a favorire nuovi investimenti, e comportante invece un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto.

La Regione chiedeva dichiararsi la cessazione della materia del contendere per effetto dello *ius superveniens* recato dall'art. 2 della l.r. 14 ottobre 2020, n. 23, avente il seguente tenore:

“1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025.”

Aggiungeva inoltre che la norma originaria (art. 5 l.r. 13/2019) non aveva avuto applicazione nei termini dalla stessa previsti.

La Corte ha ritenuto insussistenti gli estremi per la cessazione della materia del contendere rilevando che anche nella formulazione modificata, si rinnova l'autorizzazione ad effettuare le operazioni finanziarie e non si prevede che gli oneri conseguenti siano coperti da risorse proprie del bilancio regionale.

Procedendo all'esame del merito ritiene la questione è ritenuta fondata.

Afferma la Corte che la norma impugnata mira ad ottenere la disponibilità di somme in via anticipata rispetto alla scansione temporale fissata dalla disposizione statale (art. 1 comma 833 L. 145/2018): in tal modo si determinano nuovi oneri – connessi all'anticipazione – la cui copertura non è peraltro esplicitamente indicata nell'art. 5 l.r.13/2019 e neppure nella successiva disposizione regionale di modifica (art. 2 l.r. 23/2020). Non risultando utilizzate risorse proprie del bilancio regionale, ne deriva che gli oneri suddetti vengono coperti a valere sulle somme previste dalla norma statale: ma ciò contrasta con il vincolo stabilito dalla stessa norma statale che destina l'intero importo ivi stabilito «ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole», cioè a spese di investimento, mentre la disposizione regionale ha l'effetto di destinare le somme a spese correnti.

Da qui il contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché *“la copertura della spesa difetta di un legittimo «fondamento giuridico» (sentenza n. 197 del 2019), in quanto ha considerato parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato.”*

La pronuncia di illegittimità viene emessa anche in relazione all'art. 2 l.r. 23/2020 (modificativo dell'art. 5 l.r. 13/2019) in quanto la Corte rileva che con la modifica non sono venute meno né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata agli investimenti: la norma censurata, infatti, continua a non fornire una effettiva copertura agli oneri per interessi conseguenti alle operazioni finanziarie.

Essa risulta pertanto in contrasto con il principio per cui «resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale», stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009, che è attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost. e che risulta applicabile anche alle Regioni.

Fondata è anche l'impugnazione dell'art. 6 l.r. 13/2018: tale disposizione introduce un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare delle ASL espressamente destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo in precedenza contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006.

Secondo la Corte tale espressa finalità contrasta con uno dei «[p]rincipi di valutazione specifici del settore sanitario» individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, con

le disposizioni, contenute nella lettera c) del comma 1 alla luce delle quali la dismissione dei beni immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto.

“La disciplina di cui all’art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 è infatti volta a «riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l’utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, [ad] attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l’impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli» (sentenza n. 157 del 2020).

L’inserimento, operato dalla norma censurata, del cespite dell’ente sanitario nel piano straordinario di valorizzazione o dismissione ne comporta, invece, l’uscita dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari facendo sì che le disponibilità generate dalla sua dismissione vengano sviate dalla destinazione al reinvestimento per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti quali sono, nella specie, le rate di un mutuo”.

Per completezza la Corte ricorda infine come in presenza di specifiche esigenze il legislatore statale abbia provveduto a derogare espressamente alle norme di cui all’art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, così confermandone, però, in via ordinaria, il carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica.

Da qui l’illegittimità della disposizione in esame per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., stante il contrasto con il principio espresso dal parametro interposto costituito dall’art. 29 d.lgs 118/2011.

In ordine all’argomentazione difensiva della Regione – formulata con riferimento sia all’art. 5 l.r. che all’art. 6 l.r. 13/2018 – e rappresentata dalla mancata concreta applicazione delle disposizioni, la Corte ne afferma l’irrilevanza in quanto *“il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)”*» (sentenza n. 166 del 2019).

Infine con riguardo alle impugnative degli articoli 12 e 15 viene invece dichiarata, rispettivamente, l’estinzione del giudizio e la cessazione della materia del contendere.

SENTENZA N. 156
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’) e dell’art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 23 settembre 2019 e il 15 dicembre 2020, depositati in cancelleria il 25 settembre 2019 e il 22 dicembre 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 99 del registro ricorsi 2019 e al n. 103 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell’anno 2019 e n. 2, prima serie speciale, dell’anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell’udienza pubblica dell’8 giugno 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppa Mistretta e Maria Carmela Mineo per la Regione Siciliana, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 23 settembre 2019 e depositato il 25 settembre 2019 (reg. ric. n. 99 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 5, 6, 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

2.– Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, sono state decise con la sentenza n. 16 del 2021.

3.– Con successivo ricorso notificato il 15 dicembre 2020 e depositato il 22 dicembre 2020 (reg. ric. n. 103 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria), in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

4.– I due giudizi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni, in quanto la norma impugnata con il secondo ricorso modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, già denunciato nel primo atto di promovimento. Essi vanno pertanto riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

5.– Quanto all'art. 5, nella formulazione originaria prevedeva che:

«1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 31 dicembre 2019, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge, entro il 30 settembre 2019. I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane possono utilizzare fino al 20 per cento delle somme ad essi attribuite per il pagamento di rate di mutui accesi, per opere di manutenzione di strade e scuole.

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025, di cui euro 45.812.754,53 quale rimborso della quota capitale, ed euro 4.187.245,47 per il pagamento della quota interessi nell'esercizio finanziario 2021».

A sua volta, la norma statale richiamata dal comma 1 della suddetta previsione regionale stabilisce che «[i]n applicazione del punto 9 dell'Accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana è attribuito alla regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025».

5.1.– Ad avviso del ricorrente la norma regionale coprirebbe gli oneri derivanti dalle operazioni autorizzate a valere sulle somme attribuite dallo Stato attraverso l'art. 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021); essa, pertanto, contrasterebbe «con lo spirito della norma statale» – la quale, invece, sarebbe rivolta a favorire nuovi investimenti – e comporterebbe «un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento netto». Di qui la ravvisata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

5.2.– La Regione Siciliana ha chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere della questione promossa, da ritenere superata per effetto dello *ius superveniens* recato dall'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020. Nel testo in vigore, infatti, la norma impugnata prevede che:

«1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.

2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1, sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025».

Inoltre la resistente sostiene che nella formulazione originaria la norma «non [avrebbe] trovato alcuna applicazione» entro i termini dalla stessa previsti per l'attuazione.

5.2.1.– La sollecitazione della resistente a dichiarare la cessazione della materia del contendere non può essere accolta, in quanto la modifica sopravvenuta non è soddisfacente delle ragioni avanzate con il ricorso.

Infatti, anche nella formulazione vigente, la norma, da un lato, rinnova l'operatività dell'autorizzazione al ragioniere regionale a effettuare le operazioni finanziarie; dall'altro, non prevede che gli oneri conseguenti a queste ultime siano coperti con risorse proprie del bilancio regionale.

Ciò posto non assume sostanziale rilievo l'avvenuta scadenza del termine indicato al comma 1, perché permane in ogni caso l'interesse del ricorrente alla pronuncia sul motivo d'impugnazione, comunque incentrato sulla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. a causa della previsione

dell'utilizzo delle somme attribuite dallo Stato per impieghi diversi dagli investimenti degli enti beneficiari.

5.3.– Nel merito, la questione è fondata.

Con la disposizione impugnata la Regione Siciliana mira a ottenere, già nell'anno 2019, l'anticipata disponibilità di risorse attribuite dall'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018 secondo una precisa e diversa scansione temporale di erogazione, ovvero «in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025». A tale scopo, infatti, la norma regionale autorizza il ragioniere generale a effettuare operazioni finanziarie per attualizzare fino a 250 milioni di euro l'importo di 540 milioni di euro riconosciuto alla Regione, determinando quindi nuovi oneri necessariamente connessi alla suddetta anticipazione temporale ed espressamente quantificati nel comma 2 del censurato art. 5.

5.3.1.– Ciò considerato, la norma impugnata non indica un'esplicita copertura dei predetti oneri, né a questo fine provvedono altre disposizioni della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Risulta allora avvalorata l'affermazione del ricorrente secondo cui gli oneri derivanti dalla richiamata operazione finanziaria sarebbero «coperti a valere sulle somme di cui al citato comma 883»: invero, non utilizzando per tale copertura risorse proprie del bilancio regionale, l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 mette in diretto collegamento le somme che la Regione conseguirà dallo Stato con quelle che essa dovrà restituire all'istituto che gliene anticiperà l'erogazione.

Dai lavori preparatori della legge regionale impugnata emerge, del resto, che gli oneri dell'operazione finanziaria autorizzata «sono a carico dei liberi Consorzi, ed in particolare sulle somme riconosciute dallo Stato» (Assemblea regionale siciliana, II Commissione – Bilancio, sommario della seduta del 7 marzo 2019).

Tale effetto si pone però in contrasto con il vincolo impresso dalla norma statale di destinare l'intero importo «ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole», che costituiscono investimenti ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 18, lettere a), b) e g), della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

Pertanto, in assenza di una diversa copertura fornita dalla legge regionale agli oneri finanziari necessari a ottenere in via anticipata l'importo di 250 milioni di euro, per un verso, gli enti beneficiari si vedrebbero attribuire un importo nominale inferiore rispetto a quello assicurato dalla norma statale; per altro verso, e più significativo, la differenza mancante verrebbe impiegata non per investimenti ma per spese correnti.

5.3.2.– Si verifica quindi il denunciato contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché la copertura della spesa difetta di un legittimo «fondamento giuridico» (sentenza n. 197 del 2019), in quanto ha considerato parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimenti come valida copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione soggettiva e, soprattutto, qualitativa delle risorse attribuite dallo Stato.

5.3.3.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

6.– L'esame del successivo ricorso avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che ha modificato il suddetto art. 5, richiede di considerare, anche in questo caso, la richiesta della resistente di dichiarare la cessazione della materia del contendere perché la previsione impugnata non avrebbe avuto «concreta attuazione entro il termine indicato al primo comma», in quanto Cassa depositi e prestiti, investita dell'operazione, non avrebbe completato l'istruttoria preliminare né dato seguito alla procedura avviata.

La richiesta non può essere accolta: la situazione evidenziata dalla Regione non determina, infatti, un sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente a coltivare l'impugnativa, atteso che «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva

della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (ex multis, sentenze n. 195 del 2017, n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 166 del 2019).

6.1.– La questione è fondata, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009, espressamente evocati dal ricorrente in questo secondo ricorso.

L'impugnato art. 2 ha infatti operato un innesto nel tessuto normativo del previgente art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 "rinnovando" al 15 dicembre 2020 il termine ivi previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione dell'importo del contributo attribuito alla Regione dallo Stato.

Non sono quindi venute meno né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata agli investimenti impressa dalla legge n. 145 del 2018: la norma censurata, infatti, continua a non fornire una effettiva copertura agli oneri per interessi conseguenti alle operazioni finanziarie.

Essa si pone quindi in contrasto con il principio per cui «resta esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale», stabilito dall'art. 17, comma 1, lettera c), della legge n. 196 del 2009, che è attuativo dell'art. 81, terzo comma, Cost. e che risulta applicabile anche alle Regioni in forza del successivo art. 19.

6.2.– Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Sono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7.– È poi impugnato l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, che, al comma 1, demanda alla Giunta regionale la promozione di «un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie [...] da attuare anche mediante conferimenti, ove previsto, a fondi immobiliari esistenti istituiti ai sensi delle disposizioni statali o regionali vigenti». La norma regionale ha il dichiarato fine di «ridurre l'impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che ha posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana».

Il comma 2 della stessa disposizione prevede inoltre che le aziende sanitarie, entro il 31 dicembre 2019, «definiscono la ricognizione e la valutazione del patrimonio immobiliare non strettamente destinato alle attività sanitarie, oggetto del piano di cui al comma 1».

7.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, pur avendo «lo scopo di attenuare l'onere del mutuo posto in capo al risultato di gestione corrente», utilizzerebbe i ricavi delle vendite del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie per coprire disavanzi di gestione, con ciò violando l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione a quanto prevede l'art. 29, comma 1, lettera c), 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).

Quest'ultimo, infatti, stabilirebbe l'obbligatoria iscrizione dei proventi delle cessioni delle immobilizzazioni degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) in una riserva del patrimonio netto, escludendo così che questi possano influenzare il risultato economico dell'esercizio coprendo un onere corrente quale il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito richiamato dalla norma impugnata.

7.2.– Va anzitutto disattesa la richiesta di dichiarare la cessazione della materia del contendere della questione motivata dalla resistente con l'assenza di concreta applicazione della norma regionale, non avendo le aziende sanitarie svolto l'attività propedeutica all'attuazione del piano di dismissione patrimoniale nel termine previsto dal comma 2 dell'impugnato art. 6.

Valgono al riguardo gli stessi motivi già illustrati al punto 6. in riferimento ad analoga istanza.

7.3.– La questione è fondata.

La norma impugnata introduce un piano di dismissione straordinario espressamente destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo a suo tempo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006; non è pertanto in alcun modo sostenibile l'argomento della difesa regionale secondo cui la suddetta norma destinerebbe, invece, «nuove risorse alle aziende sanitarie che le impiegherebbero in conformità alla disciplina statale».

7.3.1.– Ciò premesso, la descritta finalità della norma impugnata contrasta con uno dei «[p]rincipi di valutazione specifici del settore sanitario» individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, con le disposizioni, evocate dal ricorrente, contenute nella lettera c) del comma 1.

Queste prescrivono l'iscrizione dei contributi in conto capitale assegnati dalla Regione agli enti sanitari in un'apposita voce del patrimonio netto e, laddove impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, ne prevedono lo storno «a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso».

La stessa norma prevede inoltre che, nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale, le disponibilità generate dalla dismissione sono destinate a reinvestimenti, ai quali parimenti si applica il metodo della sterilizzazione dei relativi ammortamenti; se la cessione genera una plusvalenza, questa viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio.

Ai fini che qui rilevano, va infine segnalato che l'ultimo periodo della norma in esame estende l'applicazione delle disposizioni ora richiamate «anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati».

Può pertanto affermarsi che, in forza delle modalità di rappresentazione contabile indicate dall'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, la dismissione dei beni immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto.

La disciplina di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 è infatti volta a «riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, [ad] attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli» (sentenza n. 157 del 2020).

L'inserimento, operato dalla norma censurata, del cespite dell'ente sanitario nel piano straordinario di valorizzazione o dismissione ne comporta, invece, l'uscita dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari facendo sì che le disponibilità generate dalla sua dismissione vengano sviate dalla destinazione al reinvestimento per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti quali sono, nella specie, le rate di un mutuo.

7.3.2.– D'altro canto, laddove il legislatore statale ha ravvisato specifiche esigenze, ha provveduto a derogare espressamente alle norme di cui all'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, così confermandone, però, in via ordinaria, il carattere di principi di coordinamento della finanza pubblica.

In questo senso, l'art. 6, comma 2-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha consentito alle Regioni non assoggettate a piano di rientro di procedere, in parziale deroga alla richiamata previsione e fino al 31 maggio 2012, «al ripiano del disavanzo sanitario maturato al 31 dicembre 2011 anche con la vendita di immobili»; un ulteriore utilizzo delle plusvalenze derivanti dalle ora citate operazioni di vendita di immobili è stato poi autorizzato, sempre in parziale deroga all'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, dall'art. 6-bis, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

7.3.3.– La disposizione impugnata viola quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con il principio espresso dall'evocato parametro interposto.

L'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

8.– Quanto alle residue questioni, relative agli artt. 12, comma 1, lettere a), b) e d), e 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnativa con due distinti atti depositati: il primo, il 28 maggio 2021, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 12 maggio 2021, limitatamente all'art. 12, comma 1, lettere a), b) e d); il secondo, direttamente in udienza, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 4 giugno 2021, limitatamente all'art. 15.

La Regione Siciliana ha accettato la rinuncia all'impugnativa del richiamato art. 12, comma 1, lettere a), b) e d), mentre ha preso atto in udienza di quella relativa all'art. 15.

8.1.– Ciò premesso, limitatamente alla questione promossa nei confronti dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Invece, in difetto di accettazione ma anche di un interesse da parte della Regione Siciliana a coltivare il giudizio, va dichiarata la cessazione della materia del contendere della questione promossa nei confronti dell'art. 15 della stessa legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale'), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge della Regione Siciliana 14 ottobre 2020, n. 23 (Modifiche di norme in materia finanziaria);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2020, che modifica l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019;

4) *dichiara* estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a), b) e d), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 99 del 2019 indicato in epigrafe;

5) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso n. 99 del 2019 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 9 giugno 2021, n. 158

Materia: Caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 24 e 30 della legge Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima delle norme impugnate, l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, prevede che nei parchi regionali e nelle aree protette il soggetto gestore adotti piani di controllo degli ungulati, tenendo conto delle densità sostenibili e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofe ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

La Corte preliminarmente esamina il quadro normativo entro il quale si pone la questione sollevata. Con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta «i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)» (sentenza n. 212 del 2014); tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018). Analogo modello di tutela è previsto per i parchi e per le aree naturali protette regionali, che sono istituiti con legge regionale e affidati ad un soggetto gestore e per i quali sono previsti, quali strumenti di attuazione delle finalità di tutela, il piano e il regolamento per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. La ratio ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale.

La disciplina regionale oggetto di impugnazione non si discosta da tale finalità; la centralità della pianificazione, infatti, è ribadita dalla previsione di uno specifico piano per il controllo degli ungulati che, rispetto al singolo provvedimento amministrativo di autorizzazione agli abbattimenti e ai prelievi selettivi, incrementa il livello di tutela, essendo il piano frutto di un'istruttoria ad ampio spettro e di una ponderazione complessiva degli interessi per il raggiungimento di obiettivi di lungo e medio periodo. Pertanto, la previsione della norma impugnata, nel disporre un ulteriore strumento

di pianificazione, è conforme alla norma interposta e, quindi, non è sotto tale aspetto costituzionalmente illegittima. Quanto alla censura riferita ai presupposti e alle condizioni per l'adozione del piano, che l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 individua anche nell'esigenza di prevenire i danni alle produzioni agricole, la Corte ritiene che questi sono in linea con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, il quale autorizza gli abbattimenti e i prelievi per ricomporre gli squilibri ecologici, non potendo questi ultimi essere ricondotti alle sole esigenze di conservazione della consistenza delle popolazioni faunistiche.

Infatti l'impianto generale della legge quadro riferisce la tutela dell'area protetta alla necessità di realizzare l'integrazione dell'uomo con l'ambiente e, quindi, implica necessariamente il dato della presenza delle attività antropiche al suo interno e dell'impatto della fauna selvatica su tali attività, in special modo con riferimento agli ungulati, la cui popolazione ha assunto dimensioni preoccupanti per le attività agricole.

Pertanto una disciplina che, come quella censurata, si fa carico di tali esigenze all'interno di uno specifico strumento di pianificazione, quale il piano di controllo degli ungulati, non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ponendosi, anzi, in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo.

Quanto poi all'intervento sostitutivo della Giunta regionale, va ricordato che l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 attribuisce alla stessa la competenza in materia di controllo faunistico anche a tutela delle coltivazioni agricole.

Ora, queste ultime, gravemente danneggiate dal proliferare dei cinghiali, sono situate, sia all'interno sia all'esterno dell'area protetta, e le coltivazioni contigue ai parchi e alle riserve naturali non potrebbero essere protette dalle incursioni dei cinghiali provenienti dalle suddette aree.

Pertanto, a fronte dell'inadempienza del soggetto gestore del parco relativamente all'attività di controllo degli ungulati, il legislatore regionale è opportunamente intervenuto, tutelando così sia gli equilibri ecologici all'interno delle aree protette, sia le produzioni agricole nelle aree limitrofe, gli uni e le altre compromesse dall'eccessiva proliferazione dei cinghiali.

La norma regionale impugnata, quindi, integrando le prescrizioni statali mediante la previsione di uno specifico strumento pianificatorio di controllo, che è rimesso in prima battuta al soggetto gestore del parco e solo eventualmente all'attività della Giunta regionale, individua un meccanismo di chiusura del sistema idoneo a fronteggiare eventuali situazioni di carenza di controllo e a bilanciare le contrapposte esigenze in modo conforme alla Costituzione.

Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che, intervenendo sull'art. 37-bis della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ha aggiunto il comma 2-ter, in base al quale il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il totale dei capi abbattibili stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

Il Presidente del Consiglio ritiene la previsione in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che impone alle Regioni di indicare nel calendario venatorio il numero giornaliero di capi di fauna migratoria abbattibile e che non sarebbe derogabile da alcuna disposizione.

La questione non è fondata.

La norma impugnata ha modificato l'art. 37-bis della legge n. 3 del 1994, che si riferisce al prelievo in deroga di cui all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, attuato, nel nostro ordinamento, dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 che ne consente il prelievo in deroga agli ordinari divieti di cattura e uccisione.

L'istituto previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, evocato come parametro interposto, si differenzia dal successivo art. 19-bis, in quanto perseguono diverse finalità. Il primo, che pone un

limite al prelievo venatorio, è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia, mentre l'autorizzazione al prelievo in deroga è disposta per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli appartenenti alle specie protette in ragione di specifiche esigenze concrete, temporaneamente circoscritte.

L'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 prevede, infatti, che le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, in via eccezionale e per periodi limitati, previa analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni che le giustificano e con specifica indicazione delle specie cacciabili, dei mezzi, degli impianti e dei metodi di prelievo autorizzati, nonché delle condizioni di rischio e delle circostanze di tempo e di luogo del prelievo, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, dei controlli che verranno effettuati e degli organi a ciò incaricati. Inoltre, lo stesso art. 19-bis prevede che le Regioni dispongano sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista.

Sono, dunque, le specifiche esigenze in vista delle quali viene disposta la deroga a caratterizzare l'istituto di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 e a condizionare il computo dei capi da abbattere, nonché a determinare, eventualmente, la sospensione dell'efficacia della deroga, qualora sia accertato l'avvenuto raggiungimento dello scopo perché la consistenza della popolazione da prelevare si sia ridotta per effetto di altri fattori, quali, eventualmente, lo stesso esercizio della caccia.

L'art. 18 legge n. 157 del 1992, che lo Stato ha indicato quale norma interposta, disciplina, invece, l'esercizio dell'attività venatoria, indicando le specie cacciabili e i periodi in cui può essere esercitata; il comma 4 dell'art. 18 impone alle Regioni di indicare il numero massimo di capi da abbattere per ciascuna giornata di attività venatoria, in coerenza con il regime della caccia programmata a cui è informata la legge n. 157 del 1992, che mira a temperare le esigenze di tutela della fauna selvatica e la necessità della conservazione delle sue capacità riproduttive e del mantenimento di una densità ottimale con la disciplina dell'esercizio venatorio.

Pertanto, il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto della deroga non debbono essere computati nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata giacché altrimenti i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di altre specie più appetibili.

SENTENZA N. 158
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 settembre 2020, depositato in cancelleria il 18 settembre 2020, iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– La prima delle norme impugnate, l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, prevede che nei parchi regionali e nelle aree protette il soggetto gestore adotti piani di controllo degli ungulati, tenendo conto delle densità sostenibili e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofe ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'art. 37 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

La difesa dello Stato ritiene la previsione impugnata in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 22, comma 6, della legge quadro n. 394 del 1991, secondo cui, nelle aree protette e nelle riserve naturali, le attività consentite sono disciplinate dal regolamento e dal piano del parco, di competenza dell'ente gestore; la norma statale prevede che i prelievi e gli abbattimenti selettivi avvengano in conformità al regolamento del parco e, solo qualora esso non sia stato adottato, in base alle direttive regionali. Tale attività deve svolgersi, comunque, per iniziativa e sotto la responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, che ne cura l'attuazione a mezzo del personale dipendente dal parco o di altro personale all'uopo autorizzato.

Il contrasto della norma regionale impugnata rispetto alla previsione statale sarebbe evidente per lo strumento prescelto, il piano di controllo degli ungulati non previsto dal legislatore statale, per le condizioni a cui è subordinata la sua adozione, che includono la prevenzione dei danni alle attività agricole, e per il fatto che, ai sensi dell'art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 richiamato dalla disposizione impugnata, la Regione possa avvalersi per il controllo faunistico in qualsiasi periodo dell'anno dei cacciatori abilitati, delle guardie venatorie, dei proprietari o conduttori dei fondi interessati e delle squadre di caccia al cinghiale indicate dall'Ambito territoriale di caccia (ATC).

3.– In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, secondo cui i motivi di ricorso, lamentando l'utilizzo di personale diverso da quello del parco per gli abbattimenti, andrebbero riferiti all'art. 37, comma 4-ter, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, che non è stato oggetto di specifica impugnazione.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

3.2.– Rispetto a tale profilo, il vulnus di costituzionalità denunciato nel ricorso dello Stato deriva dalla possibilità che, nelle aree protette, in caso di inadempienza del gestore del parco, gli abbattimenti selettivi siano demandati alla Giunta regionale che esercita il potere di controllo faunistico attribuitole dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Quest'ultima norma viene, dunque, in rilievo al solo fine di identificare le modalità operative della Giunta, conseguentemente la censura di costituzionalità viene riferita dal ricorrente al solo art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che prevede l'intervento sostitutivo della Regione.

4.– Nel merito la questione non è fondata.

4.1.– La difesa dello Stato ritiene che l'individuazione, da parte della norma impugnata, di uno strumento di pianificazione per il controllo degli ungulati nelle aree protette e a tutela dell'agricoltura abbassi il livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale che invece, in tali aree, consente gli abbattimenti e i prelievi al solo fine di ricomporre gli squilibri ecologici e solo se eseguiti sotto la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, ai sensi dell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991.

4.2.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che l'ambiente, attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituisce un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 121 del 2018); pertanto la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale (ex multis, sentenze n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013).

4.3.– Con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta «i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)» (sentenza n. 212 del 2014); tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018).

In particolare, la legge quadro sulle aree protette ha previsto che la gestione dei parchi nazionali sia affidata ad un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l'ente parco, e che le finalità istitutive siano realizzate attraverso appositi strumenti di gestione: il regolamento che disciplina le attività consentite nel territorio del parco (art. 11); il piano per il parco, che ha il compito di organizzare il territorio in aree e parti caratterizzate da differenti forme di uso, godimento e tutela

(art. 12); il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, che è volto a favorire lo sviluppo delle collettività residenti nel parco o nei territori adiacenti (art. 14).

4.4.– Analogo modello di tutela è previsto per i parchi e per le aree naturali protette regionali, che sono istituiti con legge regionale e affidati ad un soggetto gestore e per i quali sono previsti, quali strumenti di attuazione delle finalità di tutela, il piano e il regolamento per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili.

4.5.– La ratio ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale.

La disciplina regionale oggetto di impugnazione non si discosta da tale finalità; la centralità della pianificazione, infatti, è ribadita dalla previsione di uno specifico piano per il controllo degli ungulati che, rispetto al singolo provvedimento amministrativo di autorizzazione agli abbattimenti e ai prelievi selettivi, incrementa il livello di tutela, essendo il piano frutto di un'istruttoria ad ampio spettro e di una ponderazione complessiva degli interessi per il raggiungimento di obiettivi di lungo e medio periodo.

Pertanto, la previsione della norma impugnata, nel disporre un ulteriore strumento di pianificazione, è conforme alla norma interposta e, quindi, non è sotto tale aspetto costituzionalmente illegittima.

5.– Quanto alla censura riferita ai presupposti e alle condizioni per l'adozione del piano, che l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 individua anche nell'esigenza di prevenire i danni alle produzioni agricole, va rilevato che questi sono in linea con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, il quale autorizza gli abbattimenti e i prelievi per ricomporre gli squilibri ecologici, non potendo questi ultimi essere ricondotti alle sole esigenze di conservazione della consistenza delle popolazioni faunistiche.

Infatti, come si è detto, l'impianto generale della legge quadro riferisce la tutela dell'area protetta alla necessità di realizzare l'integrazione dell'uomo con l'ambiente e, quindi, implica necessariamente il dato della presenza delle attività antropiche al suo interno e dell'impatto della fauna selvatica su tali attività, in special modo con riferimento agli ungulati, la cui popolazione ha assunto dimensioni preoccupanti per le attività agricole.

5.1.– In tal senso le linee guida per la gestione dei cinghiali nelle aree protette, elaborate dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dal Ministero dell'ambiente (odierno Ministero della transizione ecologica), hanno evidenziato che la dizione "ricomposizione degli squilibri ecologici", di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, non può prescindere dalla considerazione dei danni provocati dagli stessi animali alle attività agricole in relazione al fatto che «l'integrazione tra uomo e ambiente naturale e la salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali vengono annoverate tra le finalità istitutive più significative di un'area protetta».

5.2.– Pertanto, una disciplina che, come quella censurata, si fa carico di tali esigenze all'interno di uno specifico strumento di pianificazione, quale il piano di controllo degli ungulati, non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ponendosi, anzi, in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo.

6.– Quanto poi all'intervento sostitutivo della Giunta regionale, va ricordato che l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 attribuisce alla stessa la competenza in materia di controllo faunistico anche a tutela delle coltivazioni agricole.

Ora, queste ultime, gravemente danneggiate dal proliferare dei cinghiali, sono situate, sia all'interno sia all'esterno dell'area protetta, e le coltivazioni contigue ai parchi e alle riserve naturali non potrebbero essere protette dalle incursioni dei cinghiali provenienti dalle suddette aree.

Pertanto, a fronte dell'inadempienza del soggetto gestore del parco relativamente all'attività di controllo degli ungulati, il legislatore regionale è opportunamente intervenuto, tutelando così sia gli

equilibri ecologici all'interno delle aree protette, sia le produzioni agricole nelle aree limitrofe, gli uni e le altre compromesse dall'eccessiva proliferazione dei cinghiali.

6.1.– La norma regionale impugnata, quindi, integrando le prescrizioni statali mediante la previsione di uno specifico strumento pianificatorio di controllo, che è rimesso in prima battuta al soggetto gestore del parco e solo eventualmente all'attività della Giunta regionale, individua un meccanismo di chiusura del sistema idoneo a fronteggiare eventuali situazioni di carenza di controllo e a bilanciare le contrapposte esigenze in modo conforme alla Costituzione.

7.– Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che, intervenendo sull'art. 37-bis della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ha aggiunto il comma 2-ter, in base al quale il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il totale dei capi abbattibili stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”)».

Il Presidente del Consiglio ritiene la previsione in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che impone alle Regioni di indicare nel calendario venatorio il numero giornaliero di capi di fauna migratoria abbattibile e che non sarebbe derogabile da alcuna disposizione.

7.1.– La questione non è fondata.

7.2.– La norma impugnata ha modificato l'art. 37-bis della legge n. 3 del 1994, che si riferisce al prelievo in deroga di cui all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, attuato, nel nostro ordinamento, dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 che ne consente il prelievo in deroga agli ordinari divieti di cattura e uccisione.

7.3.– La direttiva n. 2009/147/CE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici pone il generale divieto di cattura, uccisione, distruzione dei nidi, detenzione di uova e di esemplari vivi o morti, disturbo ingiustificato o eccessivo degli uccelli selvatici, tuttavia, ai sensi dell'art. 9 della stessa direttiva, è prevista la possibilità di derogare al divieto quando non vi siano altre soluzioni soddisfacenti e in presenza di specifiche esigenze. In particolare, la deroga può essere autorizzata nell'interesse della salute, della sicurezza pubblica e di quella aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

7.4.– L'istituto previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, evocato come parametro interposto, si differenzia dal successivo art. 19-bis, in quanto perseguono diverse finalità. Il primo, che pone un limite al prelievo venatorio, è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia, mentre l'autorizzazione al prelievo in deroga è disposta per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli appartenenti alle specie protette in ragione di specifiche esigenze concrete, temporaneamente circoscritte.

7.5.– L'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 prevede, infatti, che le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, in via eccezionale e per periodi limitati, previa analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni che le giustificano e con specifica indicazione delle specie cacciabili, dei mezzi, degli impianti e dei metodi di prelievo autorizzati, nonché delle condizioni di rischio e delle circostanze di tempo e di luogo del prelievo, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, dei controlli che verranno effettuati e degli organi a ciò incaricati.

Inoltre, lo stesso art. 19-bis prevede che le Regioni dispongano sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il

raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista.

7.6.– Sono, dunque, le specifiche esigenze in vista delle quali viene disposta la deroga a caratterizzare l'istituto di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 e a condizionare il computo dei capi da abbattere, nonché a determinare, eventualmente, la sospensione dell'efficacia della deroga, qualora sia accertato l'avvenuto raggiungimento dello scopo perché la consistenza della popolazione da prelevare si sia ridotta per effetto di altri fattori, quali, eventualmente, lo stesso esercizio della caccia.

8.– L'art. 18 legge n. 157 del 1992, che lo Stato ha indicato quale norma interposta, disciplina, invece, l'esercizio dell'attività venatoria, indicando le specie cacciabili e i periodi in cui può essere esercitata; il comma 4 dell'art. 18 impone alle Regioni di indicare il numero massimo di capi da abbattere per ciascuna giornata di attività venatoria, in coerenza con il regime della caccia programmata a cui è informata la legge n. 157 del 1992, che mira a contemperare le esigenze di tutela della fauna selvatica e la necessità della conservazione delle sue capacità riproduttive e del mantenimento di una densità ottimale con la disciplina dell'esercizio venatorio.

9.– Pertanto, il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto della deroga non debbono essere computati nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata giacché altrimenti i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di altre specie più appetibili.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della legge della Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), 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 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 160

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri violati: artt. 9 e 117, secondo comma, lett.s), Cost. nonché art. 14, lett. n), R.dlgs. 455/1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata)

Esito: illeg. cost. art. 8, comma 6, l.r. 5/2019; non fondatezza delle questioni di leg.cost. art. 13 l.r. 5/2019

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 l.r. Sicilia 5/2019, con cui la Regione ha adeguato con riferimento all'autorizzazione paesaggistica il proprio ordinamento alle disposizioni contenute nel d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). Le questioni sono state promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché all'art. 14, lett. n), R. dlgs. 455/1946 (Statuto della Regione Siciliana).

L'art. 8 l.r. 5/2019 prevede, al comma 4, che «il procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che, «trascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso». Secondo il ricorrente, tali disposizioni, introducendo il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica, contrasterebbero con la disciplina dettata dal d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e dal d.P.R. 31/2017, il cui art. 11, nel regolare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi e opere di lieve entità, prevede, al comma 9, che il silenzio assenso si formi solo sul parere del soprintendente, ferma restando la necessità che l'amministrazione procedente rilasci l'autorizzazione con provvedimento espresso. Trattandosi di disciplina che esprime norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, dettate dallo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ai sensi (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalla competenza primaria in materia di «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, lett. n), dello statuto speciale.

La Corte, prima di esaminare il merito, delimita il thema decidendum della questione, rilevando che il comma 4 dell'art. 8 è estraneo alle censure, che si concentrano esclusivamente sul silenzio assenso previsto dal comma 6 dello stesso articolo. La Corte preliminarmente ricostruisce il quadro normativo in cui le disposizioni impuginate vanno ad inserirsi. In particolare, il d.p.r. 139/2010 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità), in attuazione dell'art. 146, comma 9, cod. beni culturali ha dapprima introdotto procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità. Successivamente, l'art. 12, comma 2, del d.l. 83/2014 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), conv. nella l. 106/2014, ha previsto che,

con un nuovo regolamento di delegificazione, venissero «dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, Cod.beni culturali al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità e su questa base è stato adottato il d.P.R. 31/2017, il cui art. 19 ha abrogato il d.P.R.139/2010.

Il profilo del procedimento autorizzatorio semplificato che viene qui in rilievo riguarda le conseguenze della mancata espressione da parte del soprintendente del parere vincolante nei termini fissati al comma 5 dell'art. 11 d.P.R. 31/2017 (20 giorni dal ricevimento della proposta di accoglimento trasmessa dall'amministrazione precedente). Per questo caso, il comma 9 dello stesso art. 11 prevede che trovi applicazione l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis l. 241/1990. In questo modo, l'assenso del soprintendente si forma per silentium, ma ciò non esonera quest'ultima dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa, come previsto dal comma 9 dell'art. 11 d.P.R. 31/2017, secondo cui l'amministrazione precedente, una volta formatosi il silenzio assenso sul parere del soprintendente, «provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica». Ciò, in linea con il divieto stabilito all'art. 20, comma 4, l.241/1990 che esclude radicalmente l'applicazione del silenzio assenso nei rapporti verticali tra privati e pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dei cosiddetti "interessi sensibili", tra cui, quelli relativi agli atti e ai procedimenti riguardanti «il patrimonio culturale e paesaggistico».

L'art. 13, comma 2, d.P.R. 31/2017 prevede poi che, data l'attinenza delle disposizioni del decreto stesso alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost. nonché della natura di grande riforma economico sociale del Codice, le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. In dichiarata attuazione di questa disposizione è stata adottata l.r. 5/2019 che disciplina gli interventi e le opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica. Senonché, il modello procedimentale delineato dall'art. 8, per quanto all'apparenza non si discosti da quello dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, è in realtà in contrasto con questo. Sotto questo profilo la Corte ricorda che la Regione Siciliana gode di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio» e che, nel suo esercizio, essa ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia sono esercitate dall'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, di cui sono organi periferici le «Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali» istituite su base provinciale. La stessa legislazione siciliana affida poi alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell'autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 1, l.17/2004). In linea con questo assetto organizzativo, la l.r. 5/2019 ha assegnato alla «Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali» competente per territorio (art. 8, comma 1) la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda» (art. 8, comma 4). L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale. Ne consegue che il silenzio assenso previsto dalla norma regionale impugnata assume, nel descritto sistema, una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017: non si tratta infatti, in questo caso, di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione precedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell'art. 20 l.241/1990.

Per costante giurisprudenza della Corte, posto che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (cfr. sent.nn. 178 e 172 del 2018 e n. 103/2017), con riferimento alle regioni a statuto speciale dotate, in base al loro statuto, di competenze a loro volta esclusive nella materia, **la Corte ha affermato in molteplici occasioni che comunque il legislatore statale "conserva il potere nella materia 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali'"** (che comprende tanto la tutela del paesaggio quanto la tutela dei beni ambientali o culturali, cfr. sent. 51/2006) **di vincolare la potestà legislativa**

primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime” (sent.238/2013).

Per ciò che qui rileva, la Corte ha espressamente qualificato come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 (cfr. da ultimo sent. 101/2021), per cui con riferimento al procedimento per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge 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, fra i quali rientra l’autorizzazione paesaggistica (sent.74/2021).

Ciò premesso, il ricorrente lamenta il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l’art. 11, comma 9, d.P.R. 31/2017, il quale, richiamando espressamente gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente, tenendo ferma la necessità di un provvedimento espresso dell’amministrazione a conclusione del procedimento. In particolare, ciò che viene in rilievo è l’esclusione del silenzio assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio ad opera dell’art. 146 cod. beni culturali, che prevede invece, al comma 10, appositi rimedi sostitutivi nel caso di inerzia dell’amministrazione procedente. Tale esclusione appare in linea con il principio generale di cui all’art. 20, comma 4, l. 241/1990 che vieta la formazione per silentium del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di “interessi sensibili” (come espressamente previsto dal comma 9 dello stesso art. 146).

Con la conseguenza che, introducendo una regola contrastante con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della legislazione statale, la Regione Siciliana ha superato i limiti della propria competenza primaria in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell’art. 14, lettera n), dello statuto speciale e l’art. 8, comma 6, l.r. 572019 deve essere dichiarato illegittimo.

La seconda disposizione impugnata è l’art. 13 l.r. 5/2019 rubricato «Specificazioni e rettificazioni», che attribuisce all’«Assessore regionale per i beni culturali e l’identità siciliana» il potere di «apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell’autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all’Allegato D». Tali allegati riguardano, rispettivamente: l’elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall’autorizzazione paesaggistica (all. A); l’elenco degli interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato (all. B); il modello di relazione paesaggistica semplificata, che deve accompagnare l’istanza di autorizzazione di cui all’all. C (all.D). Essi coincidono, nella loro articolazione e nei loro contenuti, con i corrispondenti allegati «A», «B» e «D» d.P.R. 31/2017, che, all’art. 18, attribuisce al Ministro dei beni e delle attività culturali il potere, da esercitare «previa intesa con la conferenza unificata», di specificarli e rettificarli, nonché di prevedere variazioni alla documentazione richiesta. Secondo il ricorrente, anche l’attribuzione all’Assessore regionale del potere assegnato dalla legge statale al Ministro eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione in materia di «tutela del paesaggio».

La Corte ritiene le questioni non sono fondate: la Regione Siciliana, nel legittimo esercizio della sua potestà legislativa in materia di «tutela del paesaggio», si è infatti limitata a indicare l’organo chiamato a esprimere il previsto potere di specificazione e rettifica, in conformità con il proprio assetto organizzativo nella stessa materia, secondo cui le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall’Assessore regionale dei beni culturali e dell’identità siciliana. Se, infatti i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla normativa statale qualificata come norma fondamentale di riforma economico-sociale, lo stesso non si può dire per quanto attiene all’individuazione dell’organo competente a esercitare il potere, che rientra nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale.

Con la conseguenza che la Regione ha legittimamente affidato all'Assessore regionale l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni agli allegati alla l.r. 5/2019, per cui la questione non è fondata.

SENTENZA N. 160
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 luglio 2019, depositato in cancelleria il 22 luglio 2019, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
udito l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), con la quale il legislatore regionale ha adeguato il proprio ordinamento alle disposizioni contenute nel d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

Le questioni sono state promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.– L'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 prevede, al comma 4, che «[i]l procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che, «[t]rascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso».

Introducendo il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica, queste disposizioni contrasterebbero con la disciplina dettata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e dal d.P.R. n. 31 del 2017, il cui art. 11, nel regolare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi e opere di lieve entità, prevede, al comma 9, che il silenzio assenso si formi solo sul parere del soprintendente, ferma restando la necessità che l'amministrazione procedente rilasci l'autorizzazione con provvedimento espresso. Trattandosi di disciplina che esprime norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, dettate dallo Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s),

Cost., il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalla competenza primaria in materia di «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dal citato art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

2.1.– Prima di esaminare il merito, va delimitato il thema decidendum.

Come visto, il ricorrente ha impugnato i commi 4 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019. Il comma 4 – che fissa in sessanta giorni dal ricevimento della domanda il «termine tassativo» entro il quale deve essere adottato il provvedimento conclusivo del procedimento – è tuttavia estraneo alle censure proposte nel ricorso, che si concentrano esclusivamente sul silenzio assenso previsto dal comma 6 dello stesso articolo per il caso di inerzia del soprintendente allo spirare del predetto termine. Né tra le due norme sussiste un collegamento tale per cui l'eventuale caducazione del comma 6 dovrebbe necessariamente investire il comma 4.

Di conseguenza, l'oggetto delle questioni relative all'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 va limitato al suo comma 6.

2.2.– Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale siciliano è fondata.

2.2.1.– A norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 204 del 2004 (d'ora in avanti: cod. beni culturali), un regolamento di delegificazione («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») doveva stabilire «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». La previsione è stata attuata dapprima con l'adozione del 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).

Successivamente, l'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge n. 29 luglio 2014, n. 106, ha previsto che, con un nuovo regolamento di delegificazione, venissero «dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio [...], al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, 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». Su questa base è stato adottato il citato d.P.R. n. 31 del 2017, il cui art. 19 ha abrogato il d.P.R. n. 139 del 2010.

Il profilo del procedimento autorizzatorio semplificato che viene qui in rilievo riguarda le conseguenze della mancata espressione da parte del soprintendente del parere vincolante nei termini fissati al comma 5 dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017 (venti giorni dal ricevimento della proposta di accoglimento trasmessa dall'amministrazione precedente, che si identifica nella regione o nell'ente da essa delegato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c, del medesimo regolamento). Per questo caso, il comma 9 dello stesso art. 11 prevede che trovi applicazione l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), inserito dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

In questo modo, l'assenso del soprintendente sulla proposta di accoglimento ricevuta dall'amministrazione precedente si forma per silentium, ma ciò non esonera quest'ultima dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa, come si desume, del resto, dall'ultima parte del citato comma 9 dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, secondo cui l'amministrazione precedente, una volta formatosi il silenzio assenso sul parere del soprintendente, «provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica». Ciò, in linea con il divieto stabilito all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude radicalmente l'applicazione del silenzio

assenso nei rapporti verticali tra privati e pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dei cosiddetti “interessi sensibili”, tra cui, per quanto qui rileva, quelli relativi agli atti e ai procedimenti riguardanti «il patrimonio culturale e paesaggistico».

2.2.2.– L’art. 13, comma 2, del d.P.R. n. 31 del 2017 prevede che, «[i]n ragione dell’attinenza delle disposizioni del presente decreto alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale previste in esso e nel decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 [...], le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Sino al predetto adeguamento trovano applicazione le disposizioni regionali vigenti».

In dichiarata attuazione di questa disposizione è stata adottata la legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, che disciplina «gli interventi e le opere esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica» (art. 1, comma 1), e che, in effetti, all’art. 8, rubricato «Semplificazioni procedurali», lo definisce nel dettaglio. Sennonché, il modello procedimentale in essa disegnato, per quanto all’apparenza non si discosti da quello dell’art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, finisce per atteggiarsi in modo profondamente diverso da esso, una volta calato nello specifico sistema siciliano di gestione del vincolo paesaggistico.

Occorre ricordare che la Regione Siciliana gode di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio» e che, nel suo esercizio, essa ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia – attribuzioni trasferite alla Regione dall’art. 1 del d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti) – sono esercitate dall’Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (art. 3 della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1977, n. 80, recante «Norme per la tutela, la valorizzazione e l’uso sociale dei beni culturali ed ambientali nel territorio della Regione siciliana»), ora denominato Assessorato regionale dei beni culturali e dell’identità siciliana, di cui sono organi periferici le «Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali» istituite su base provinciale (a loro volta passate alle dipendenze della Regione in base a quanto previsto dall’art. 3 del citato d.P.R. n. 637 del 1975). La stessa legislazione siciliana affida poi alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell’autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, recante «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2005»).

In linea con questo assetto organizzativo, la legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 ha assegnato alla «Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali» competente per territorio (art. 8, comma 1) la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda» (art. 8, comma 4).

L’attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale. Ne consegue che il silenzio assenso previsto dalla norma regionale impugnata assume, nel descritto sistema, una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all’art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017: non si tratta infatti, in questo caso, di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell’amministrazione procedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell’autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell’art. 20 della stessa legge n. 241 del 1990.

2.2.3.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Per quanto riguarda segnatamente le regioni ad autonomia speciale dotate, in base al loro statuto, di competenze a loro volta esclusive nella materia, questa Corte ha affermato in molteplici occasioni che il legislatore statale «conserva il potere, “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 (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime” (sentenza n. 238 del 2013)» (sentenza n. 172 del 2018, in relazione alla competenza primaria della Regione Siciliana in materia di tutela del paesaggio; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 130 del 2020, in relazione alla medesima competenza della Regione Siciliana, e n. 118 del 2019, sull’analogo competenza primaria della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste).

Per ciò che qui rileva, sono state espressamente qualificate da questa Corte come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 (sentenze n. 101 del 2021, n. 172 del 2018, n. 189 del 2016 e n. 238 del 2013; nello stesso senso, in relazione alle disposizioni in materia di pianificazione di cui agli artt. 135 e 143, comma 1, lettera c, cod. beni culturali, sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge 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, fra i quali rientra l’autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

Su questo presupposto è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione della Regione Sardegna che sottraeva all’autorizzazione paesaggistica interventi su aree vincolate «non rilevanti a fini urbanistici ed edilizi», per contrasto, tra l’altro, con il richiamato art. 146 «e con l’Allegato 1 del d.P.R. n. 139 del 2010», recante l’«elenco tassativo degli interventi di “lieve entità” assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 101 del 2021, in relazione al contrasto con l’art. 146 cod. beni culturali di una disposizione della Regione Sardegna che ammetteva per l’intero anno solare il posizionamento sugli arenili «delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo» in mancanza della positiva valutazione di compatibilità paesaggistica).

Allo stesso modo sono state ritenute costituzionalmente illegittime in quanto contrastanti con la disciplina dell’autorizzazione paesaggistica dettata dall’art. 146 cod. beni culturali – comprensiva delle prescrizioni sul parere del soprintendente – alcune disposizioni legislative della stessa Regione Siciliana, impugnate in riferimento a parametri costituzionali e statutari identici a quelli evocati in questa sede (sentenza n. 172 del 2018).

2.2.4.– Il ricorrente lamenta il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l’art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017, il quale, richiamando espressamente gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente, tenendo ferma la necessità di un provvedimento espresso dell’amministrazione a conclusione del procedimento.

Per quanto la citata norma regolamentare non costituisca, per la sua posizione nella gerarchia delle fonti, strumento normativo idoneo a veicolare le grandi riforme economico-sociali (sentenza n. 207 del 2012, in relazione al precedente regolamento di cui al d.P.R. n. 139 del 2010), essa costituisce senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria. Ciò che viene in rilievo è, in particolare, l’esclusione del silenzio assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio ad opera dell’art. 146 cod. beni culturali, che prevede invece, al comma 10, appositi rimedi sostitutivi nel caso di inerzia dell’amministrazione procedente. Tale esclusione si pone in linea con il principio generale stabilito all’art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che vieta la formazione per *silentium* del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di “interessi sensibili”, come è testualmente confermato, d’altro canto, dal comma 9 dello stesso art. 146, là dove, nel

prevedere che con norme regolamentari siano stabilite procedure autorizzatorie semplificate per gli interventi di lieve entità, tiene «ferme [...] le esclusioni di cui [all'articolo] 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni».

Introducendo una regola contrastante con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della legislazione statale, la Regione Siciliana ha superato i limiti della propria competenza primaria in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale. Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019.

Le altre questioni restano assorbite.

3.– La seconda disposizione impugnata è l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, rubricato «Specificazioni e rettificazioni». Con esso è attribuito all'«Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» il potere di «apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all'Allegato D».

Gli allegati a cui si riferisce la norma (che costituiscono parte integrante della stessa legge regionale, come previsto dal suo art. 1, comma 2) riguardano, rispettivamente: l'elenco degli «[i]nterventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica» (allegato «A»); l'elenco degli «interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato» (allegato «B»); il modello di «[r]elazione paesaggistica semplificata», che deve accompagnare l'istanza di autorizzazione di cui all'allegato «C» (allegato «D»). Essi coincidono, nella loro articolazione e nei loro contenuti, con i corrispondenti allegati «A», «B» e «D» del d.P.R. n. 31 del 2017, che, all'art. 18, attribuisce al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (ora Ministro della cultura) il potere, da esercitare «previa intesa con la conferenza unificata», di specificarli e rettificarli, nonché di prevedere variazioni alla documentazione richiesta.

Secondo il ricorrente, anche l'attribuzione all'Assessore regionale del potere assegnato dalla legge statale al Ministro eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione in materia di «tutela del paesaggio» e violerebbe gli stessi parametri evocati nel censurare l'art. 8, comma 6.

3.1.– Le questioni non sono fondate.

Con la disposizione impugnata la Regione Siciliana, nel legittimo esercizio della sua potestà legislativa in materia di «tutela del paesaggio», si è limitata a indicare l'organo chiamato a esprimere il previsto potere di specificazione e rettifica. E ciò ha fatto in conformità con il proprio assetto organizzativo nella stessa materia, secondo cui – come già ricordato (al punto 2.2.2.) – le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall'Assessore regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (art. 3 della legge reg. Siciliana n. 80 del 1977), ora Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Se, invero, i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla citata normativa statale, che presenta per tali aspetti natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, lo stesso non si può dire per quanto attiene all'individuazione dell'organo competente a esercitare l'indicato potere, la quale rientra, in assenza di limiti specifici, nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale. Così come non è mai stato in discussione che competente al rilascio dei provvedimenti autorizzativi è il soprintendente, quale organo periferico regionale, si deve ritenere che, alla stessa maniera e nell'esercizio delle stesse attribuzioni normative, legittimamente la Regione abbia affidato all'Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni agli allegati della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, sulla base di «esigenze tecniche ed applicative» – la cui esistenza potrà essere comunque vagliata nella competente sede giurisdizionale – che l'Assessore stesso è chiamato a riscontrare nel puntuale rispetto dei vincoli sostanziali della stessa normativa statale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché all'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 9 giugno 2021, n. 161

Materia: ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - ordine pubblico e sicurezza - tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettere g) ed h), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario).

La disposizione impugnata stabilisce che la Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco.

Secondo il ricorrente la norma determinerebbe un'indebita ingerenza in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e l'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.). Essa sarebbe incompatibile con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia, oggetto di specifica disciplina ad opera della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza).

Sotto altro aspetto, la tutela dell'integrità psico-fisica degli operatori del settore sanitario e socio-sanitario, che svolgono la propria attività nei pronto soccorso e nelle strutture assimilate, non rientrerebbe tra i compiti istituzionali ordinariamente attribuiti alle strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

Ad avviso della Consulta la questione non è fondata.

La disposizione regionale è volta a rafforzare la collaborazione tra la Regione e le Forze di polizia, tramite stipula dei necessari accordi, per salvaguardare la sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario, in un contesto di particolare allarme sociale.

Forme di accordo o di intesa tra Stato, Regioni ed enti locali nella materia della sicurezza sono previste dalla normativa nazionale, e in particolare dalla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale); dal decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa); dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa); dall'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); dall'art. 6-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province).

La Corte prosegue l'exkursus normativo sottolineando che con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città) il legislatore nazionale ha poi introdotto una disciplina organica della cosiddetta sicurezza integrata, intesa come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Il suddetto decreto-legge ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata, il compito di coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale.

La stessa fonte prevede che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato e Regioni possano concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

In tal modo, il menzionato decreto-legge ha disciplinato le forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali *non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza*, ma anche come portatori di interessi che sono *teleologicamente connessi* alla competenza esclusiva dello Stato nella predetta materia.

Il quadro normativo statale *si arricchisce ulteriormente* con la legge 14 agosto 2020, n. 113, recante disposizioni per la sicurezza di coloro che esercitano le professioni sanitarie e socio sanitarie, con cui si stabilisce tra l'altro (art. 7) che al fine di prevenire episodi di aggressione o di violenza le strutture presso le quali opera il personale in questione prevedono, "nei propri piani per la sicurezza, misure volte a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia, per garantire il loro tempestivo intervento".

La Corte richiama infine la propria giurisprudenza in materia, con cui è stato chiarito che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale.

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

Proprio sulla base della cornice normativa statale di cui sopra, la sentenza n. 285 del 2019 ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, che attribuiva alla Regione il compito di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi, realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita intesa, di assistenza di tipo materiale e psicologico, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana.

Allo stesso modo, la sentenza n. 177 del 2020 ha giudicato conforme a Costituzione una norma della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 con cui si dispone che nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, oltreché con associazioni di imprese, organizzazioni sindacali, associazioni di volontariato e associazioni ambientaliste.

Tutto ciò premesso, la Consulta conclude che *la disposizione impugnata non disciplina, in modo unilaterale, le forme di collaborazione e di coordinamento con le forze di polizia dello Stato - che pure mira a instaurare - ma, al contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza.*

I protocolli d'intesa previsti dalla norma regionale censurata trovano fondamento nella legge statale collocandosi fra gli specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata che lo Stato e le Regioni possono concludere ai sensi del d.l. 14/2017.

Peraltro, l'adesione a detti protocolli si pone per l'amministrazione dello Stato come mera facoltà, e non certo come obbligo. Fintanto che quei protocolli non saranno sottoscritti, nessun comportamento o prestazione sono imposti alle Prefetture e alle Questure, rimanendo esse libere di addivenire alla conclusione degli accordi con la Regione, nell'esercizio delle proprie prerogative di organizzazione e di dislocazione sul territorio delle forze di polizia.

SENTENZA N. 161
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 77 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere g) e h), della Costituzione.

La disposizione impugnata – nello stabilire che «[l]a Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento in loco» – realizzerebbe, secondo il ricorrente, un'indebita ingerenza in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e l'ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.). Essa sarebbe incompatibile con «i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia», oggetto di specifica disciplina a opera della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), mentre non potrebbe costituire oggetto di intese tra Regione e Prefettura neanche l'eventuale potenziamento delle risorse e dei presidi territoriali. La tutela dell'integrità psico-fisica degli operatori del settore sanitario e socio-sanitario, che svolgono la propria attività nei pronto soccorso e nelle strutture assimilate, del resto, non rientrerebbe tra i compiti istituzionali ordinariamente attribuiti alle strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208 (Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della L. 31 marzo 2000, n. 78).

In definitiva, secondo il ricorrente, l'art. 4 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020 introdurrebbe in modo unilaterale, e «con formulazione generica e poco chiara», nuovi e ulteriori «compiti o funzioni [...] alle Forze di polizia che la Costituzione attribuisce esclusivamente allo Stato», con riferimento sia alla funzione di organizzazione e di gestione del personale, sia a quella di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

2.– La questione – che coinvolge inscindibilmente i due parametri di competenza sollevati, attinenti entrambi alla disciplina delle forze di polizia dello Stato, dal lato organizzativo e dal lato funzionale (sentenza n. 170 del 2019) – non è fondata.

2.1.– La disposizione impugnata, pur nella sua formulazione letterale non del tutto perspicua, si riferisce alla presenza delle forze di polizia dello Stato presso i luoghi considerati maggiormente sensibili per la sicurezza degli operatori sanitari e socio-sanitari, ed è volta a rafforzare la collaborazione tra la Regione e le medesime Forze di polizia, al fine di salvaguardare la sicurezza del personale sanitario e socio-sanitario, presso le strutture ove tale personale opera, in un contesto di particolare allarme sociale, come testimoniato da frequenti fatti di cronaca. Essa prefigura attività e forme di impiego del personale della Polizia di Stato sul territorio, al fine di potenziarle, sulla base di necessari e prodromici accordi tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo.

2.2.– Forme di accordo o di intesa tra Stato, Regioni ed enti locali nella materia della sicurezza sono ben presenti nel panorama normativo nazionale. Basti pensare alla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), che prevede la collaborazione tra le forze di polizia locale e quelle della Polizia di Stato «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità» (art. 3); o al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, che, all'art. 12, ha demandato al Ministro dell'interno la emanazione di direttive per la realizzazione, a livello provinciale, di «piani coordinati di controllo del territorio», da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, con l'espressa previsione che ad essi possano partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale.

A seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni di polizia amministrativa, stabilito dall'art. 161 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), l'art. 7 del d.P.C.m. 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa) ha introdotto apposite forme di collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali per il «perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini», e per il «potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale», prevedendo specifici accordi per lo «svolgimento in forma coordinata» delle attività di rispettiva competenza, ed onerando il Ministro dell'interno di promuovere «protocolli d'intesa» volti a «conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano».

Analogamente, l'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», consente al Ministro dell'interno di «stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali», al fine di realizzare «programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». Previsione, codesta, che ha trovato una specificazione normativa nell'art. 6-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, in legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante nella rubrica «Accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo», il quale ha previsto il raggiungimento di

detti accordi tra Ministro, Regioni ed enti locali con riguardo alle «aree interessate da insediamenti produttivi o da infrastrutture logistiche ovvero da progetti di riqualificazione e riconversione di siti industriali o commerciali dismessi o da progetti di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica o da altre iniziative di sviluppo territoriale» (comma 1).

Con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, in legge 18 aprile 2017, n. 48, il legislatore nazionale ha, poi, introdotto una disciplina organica della cosiddetta sicurezza integrata, da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali», nonché da altri soggetti istituzionali, «al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2). L'art. 2 del citato decreto-legge ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (su proposta del Ministro dell'interno), il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale», nei settori di intervento ivi indicati, tenendo conto della «necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate».

Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possano concludere «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale» (art. 3, comma 1). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, «ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa» (art. 3, comma 2).

In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato, in modo ampio e trasversale, le «forme di coordinamento» previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva dello Stato.

Il quadro normativo statale si arricchisce ulteriormente, con specifico riguardo alla materia di cui oggi si tratta, con la legge 14 agosto 2020, n. 113 (Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni), che detta disposizioni per la sicurezza di coloro che esercitano le professioni sanitarie e socio sanitarie, stabilendo, tra l'altro, all'art. 7, al fine di prevenire episodi di aggressione o di violenza, che le strutture presso le quali opera il personale di cui si tratta adottino, nei propri piani per la sicurezza, misure volte a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia, per garantire il loro tempestivo intervento.

2.3.– È alla luce di tale rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza che la giurisprudenza costituzionale ha esaminato il tema della portata dell'intervento consentito all'autonomia regionale nella materia de qua.

Questa Corte ha chiarito che «le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale» (sentenza n. 88 del 2020; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 2 del 2013, n. 167 e n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 del 2006). Tale preclusione opera anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 170

del 2019, n. 183 del 2018 e n. 9 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 30 del 2006, n. 429 e n. 134 del 2004).

E proprio sulla base delle indicazioni e del perimetro degli interventi delle autonomie locali disegnato dalla illustrata cornice normativa statutale, la sentenza n. 285 del 2019 ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dallo Stato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., della normativa di cui alla legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura e della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), che attribuiva alla Regione il compito di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi, realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa, di assistenza di tipo materiale e psicologico, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, con particolare riferimento ai delitti contro il patrimonio mediante frode. In quella occasione, la Corte ha affermato che la semplice previsione della possibilità di una intesa con le forze di polizia non comporta alcuna interferenza con la competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, una volta esclusa la pretesa di un coinvolgimento necessario delle stesse. In proposito è stato richiamato il precedente della Corte in materia di bullismo e cyber-bullismo (sentenza n. 116 del 2019), in cui la non fondatezza della questione allora sollevata era stata motivata, tra l'altro, con riferimento alla natura meramente facoltativa della partecipazione dei rappresentanti statali all'apposito tavolo di coordinamento, partecipazione comunque subordinata alla previa intesa con gli enti di appartenenza.

Con la stessa sentenza n. 285 del 2019, è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale di altra disposizione della medesima legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, che prevede che la Regione, al fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, promuove, previa intesa con gli enti locali interessati, il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose. Al riguardo, questa Corte, dopo aver sottolineato che l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., ha ritenuto facoltizzata la Regione a promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno.

Nella medesima direzione la sentenza n. 177 del 2020 ha giudicato conforme a Costituzione una norma della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), che dispone che nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate secondo le procedure di legge. Anche in tale occasione questa Corte ha chiarito che la Regione ha inteso limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario, e che le disposizioni che prevedono la promozione di accordi tra Regione ed autorità statali hanno valore programmatico.

Non si discosta da tali precedenti la sentenza n. 236 del 2020, nella quale la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), è fondata piuttosto sulla sostanziale rivendicazione, operata da quella legge, di una specifica competenza regionale all'attività istituzionale di prevenzione generale dei reati e controllo del territorio, che costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, riconducibile a materia di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.; nonché sulla pretesa della Regione di disciplinare forme di coordinamento fra Stato ed enti locali in

materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, in una materia in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile solo nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

2.4.– Nel caso all'attuale esame, la disposizione impugnata non disciplina, in modo unilaterale, le forme di collaborazione e di coordinamento con le forze di polizia dello Stato – che pure mira a instaurare – ma, al contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza.

2.5.– Come anche di recente ribadito da questa Corte, del resto, la Regione ben può «sollecitare lo Stato», «affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio», e ciò a maggior ragione «[n]ell'ambito della rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata» (sentenza n. 285 del 2019, punto 9.3. del Considerato in diritto), quale definita e disciplinata dal decreto-legge n. 14 del 2007.

In particolare, va ricordato che i protocolli d'intesa previsti dalla disposizione regionale impugnata si collocano nel quadro generale degli specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata – che lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere, a norma del richiamato art. 3 del d.l. n. 14 del 2017, in attuazione delle linee generali fissate, ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto-legge, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata – nella misura in cui consentono, proprio secondo le indicazioni provenienti dalla fonte statale, di individuare «specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione» (art. 7, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017), anche mediante, eventualmente, l'impiego di «software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia» (art. 7, comma 1-bis, del d.l. n. 14 del 2017), ossia di strumenti in grado di garantire, come precisa la norma regionale, un rapido intervento in loco delle forze di polizia.

Conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, anche nella presente fattispecie può dunque affermarsi che i previsti protocolli d'intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali di Governo «trovano fondamento nella legge statale» (sentenza n. 104 del 2010, punto 5 del Considerato in diritto; analogamente, anche sentenza n. 454 del 2007, punto 2.2. del Considerato in diritto).

2.6.– Del resto, l'adesione a detti protocolli aventi ad oggetto la presenza e la collaborazione delle forze di polizia si pone per l'amministrazione dello Stato come mera facoltà, e non certo come obbligo. Fintanto che quei protocolli non saranno sottoscritti, nessun comportamento o prestazione sono imposti alle Prefetture e alle Questure, rimanendo esse libere di addivenire alla conclusione degli accordi con la Regione, nell'esercizio delle proprie prerogative di organizzazione e di dislocazione sul territorio delle forze di polizia, in conformità alle previsioni della legge n. 121 del 1981 e del regolamento di cui al d.P.R. n. 208 del 2001.

2.7.– Né alcun argomento in contrario può desumersi dalla formulazione dell'art. 1 della legge regionale in esame, il quale – come pure evidenziato dal ricorrente – assicura il «rispetto della normativa statale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro» (laddove indica la finalità della legge regionale di «prevenire e contrastare ogni forma di violenza ai danni di operatori dei settori sanitario e sociosanitario»), ma omette di richiamare espressamente la normativa statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e di ordine pubblico e sicurezza. Non è infatti possibile desumere, da tale mancato richiamo, la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato in tali ambiti, soprattutto in una fattispecie come quella in esame, in relazione alla quale la Regione non dispone di alcuna competenza legislativa (sentenza n. 278 del 2012, punto 5 del Considerato in diritto).

3.– Deve pertanto concludersi che l'art. 4 della legge reg. Lombardia n. 15 del 2020 non invade indebitamente le prerogative dello Stato in ordine alla disciplina delle forze di polizia, né dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e del personale, né sotto il profilo funzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Le forme facoltative di collaborazione con la Regione discendono direttamente dalle previsioni generali della legge statale sulla sicurezza integrata, prima richiamate, e si mantengono nell'ambito delle «precondizioni per un più efficace esercizio delle

classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento» (sentenza n. 285 del 2019, punto 2.5. del Considerato in diritto).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 (Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere g) e h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 163

Materia: trasporto pubblico locale

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma e art. 118, primo comma, Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019)

Esito:

1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), che modifica la disciplina del settore dei trasporti, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), ritenendo la disposizione in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La Corte premette che il tenore dell'impugnativa è in realtà circoscritto al solo comma 1, lettere a) e b), dello stesso art. 5, che incide sul previgente art. 7 della precedente legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, modificando, in particolare, i commi 10 e 11, e introducendo ex novo i commi da 10.1 a 10.7.

Poiché l'impugnativa statale non opera una ricostruzione del contesto normativo in cui l'intervento regionale si inserisce, ai fini di una miglior comprensione sia delle censure avanzate la Corte ritiene indispensabile premettere un sintetico cenno a tale contesto, svolgendo in particolare un raffronto tra la disciplina regionale impugnata e quella previgente.

Effettuata una accurata ricostruzione normativa, la corte in definitiva sottolinea due aspetti della disciplina previgente: in primo luogo, le agenzie per il TPL erano costituite con la partecipazione necessaria delle Province, della Città metropolitana e dei Comuni capoluogo, mentre la presenza della Regione era rimessa alla decisione di quest'ultima; in secondo luogo, il "peso" attribuito al voto espresso da ogni ente partecipante era stabilito dallo statuto dell'agenzia, secondo i vincoli dettati dalle linee guida della Giunta regionale, in conformità a quanto stabilito nella legge regionale.

Modificando il comma 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, la norma regionale impugnata stabilisce direttamente, ora, che le agenzie per il TPL sono costituite e

partecipate dalla Regione Lombardia, in ragione del 10 per cento delle quote; dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; da almeno un Comune non capoluogo per ogni provincia e per la Città metropolitana di Milano, nominato dalla assemblea dei sindaci o dalla conferenza metropolitana di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ferma restando la possibilità di ulteriori adesioni, qualora previste dallo statuto.

Inoltre, con l'aggiunta dei commi da 10.1 a 10.3 al citato art. 7, l'impugnata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 delinea i criteri per la determinazione delle quote di partecipazione, in precedenza rimessa allo statuto. Il comma 10.1 prevede che sia poi la Giunta regionale a dettagliare i criteri in parola, secondo le indicazioni della legge, rispettivamente con riguardo all'agenzia comprendente la Città metropolitana di Milano (comma 10.1), le agenzie comprendenti due o più Province (comma 10.2), le agenzie comprendenti una sola Provincia (comma 10.3).

Quanto al cosiddetto quorum partecipativo e deliberativo, viene in rilievo il nuovo comma 10.5 dell'art. 7, che stabilisce direttamente (e non più con rinvio agli statuti) che le deliberazioni concernenti le decisioni strategiche delle agenzie devono essere assunte con la partecipazione di almeno la metà degli enti partecipanti, e con un voto pari o superiore ai quattro quinti delle quote (ottanta voti su cento).

La normativa impugnata disegna un ingresso "obbligatorio" della Regione e di alcuni piccoli Comuni nelle agenzie per il TPL; prevede direttamente i criteri di determinazione delle quote di partecipazione, lasciando agli statuti spazi residui solo per la sottodivisione delle quote tra enti omogenei; dispone direttamente la previsione di maggioranze qualificate per le più importanti decisioni affidate alle agenzie.

La Corte rileva che nel ricorso statale, la ricostruzione normativa, effettuata invece dalla Corte stessa, è del tutto assente. Ciò impedisce al ricorrente di connettere le proprie censure al tessuto normativo vigente e, perciò, di argomentare adeguatamente circa la loro pretesa fondatezza.

Questa carenza affligge particolarmente, rendendole oscure e perciò inammissibili, le censure sollevate in relazione alla asserita violazione, da parte delle disposizioni censurate, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà e leale collaborazione, evocati in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo comma, Cost.

La Corte conclude che questa parte del ricorso non raggiunge quella "soglia minima di chiarezza e di completezza" che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021) (sentenza n. 95 del 2021).

Anche la censura che il ricorrente riferisce alla violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. va dichiarata a sua volta inammissibile, perché priva di qualunque argomentazione intellegibile.

La Corte passa a considerare l'impugnativa incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., in quanto raggiunge la soglia che consente la valutazione di merito.

Tuttavia la Corte ritiene infondata la censura.

La doglianza oscilla infatti tra due diverse prospettazioni:

- da una parte, il ricorrente sembra ritenere addirittura precluso alla legge regionale, in radice, l'intervento sulle quote e sui meccanismi di voto previsti per il funzionamento delle agenzie per il TPL, in quanto una simile disciplina inciderebbe sull'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale;

- dall'altra, sembra invece limitarsi a sottolineare che l'esercizio in concreto della competenza legislativa regionale avrebbe finito per comprimere irragionevolmente l'esercizio di quelle funzioni.

La prima prospettiva adombrata dal ricorrente non è condivisa dalla Corte.

Oltre alla considerazione che l'esercizio associato di funzioni in materia di trasporto pubblico locale è da tempo oggetto di intervento legislativo regionale (non solo da parte della Regione Lombardia), è da considerare che la disciplina in parola appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni. È inoltre, la stessa legislazione statale, cui certamente spetta individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, a conferire alle Regioni compiti di coordinamento in materia,

allo scopo di migliorare l'esercizio in forma associata delle funzioni in esame da parte degli enti territoriali (artt. 3 e seguenti del d.lgs. n. 422 del 1997).

Risulta particolarmente chiara, sul punto, proprio l'unica sentenza della Corte citata dal ricorrente (sia pur in modo incidentale e a tutt'altro fine): "allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui [...] non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi, Stato o Regione, è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa" (sentenza n. 22 del 2014).

Nel solco di questa chiara distinzione, la legge regionale in esame non incide affatto sulla individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative in discussione, ma disciplina aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime.

Inoltre, come fisiologicamente accade, avendo la previgente legge regionale istituito le agenzie, stabilito criteri per la partecipazione ad esse, nonché dettato regole per il loro funzionamento, la successiva legge regionale è intervenuta per modificare parzialmente quei criteri e quelle regole. Nella prospettiva assunta dal ricorrente, invece, è come se criteri e regole originari risultassero espressivi di un assetto costituzionalmente dovuto, con la conseguenza che il loro mutamento determinerebbe un'invasione delle attribuzioni statali. In linea di principio, è vero, invece, il contrario: la spettanza della competenza legislativa non dipende dalle opzioni in concreto compiute attraverso il suo precedente esercizio, radica anzi il potere di valutare le soluzioni più opportune per la successiva regolazione del servizio, sempre che esse siano contenute entro l'ambito della competenza regionale.

Anche la doglianza che il ricorrente sembra connettere a un esercizio esorbitante della competenza legislativa spettante alla Regione, cui sarebbero da imputare effetti di eccessiva compressione delle funzioni degli enti locali è considerata non fondata dalla Corte.

Come ha sottolineato la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 179 del 2019, ripresa dalla sentenza n. 119 del 2020), ben possono rinvenirsi profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali. Ciò, in particolare, laddove si accerti che la Regione abbia fatto uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare una irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Nel presente caso, il ricorso si limita a evidenziare che, in base alle disposizioni impugnate, la legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 stabilisce la partecipazione necessaria della Regione alle agenzie per il TPL, fissa in dettaglio le relative quote di partecipazione per gli enti locali territoriali, con effetti vincolanti per gli enti interessati e per le stesse agenzie, e infine riformula il quorum partecipativo e deliberativo necessario per approvare alcune decisioni strategiche. Non riesce, tuttavia, a provare che, a causa di tali disposizioni, le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di trasporto pubblico siano state incise in modo sproporzionato o irragionevole. Giunge semmai ad affermare che il peso e i margini di "efficacia" dell'esercizio delle funzioni comunali, nell'ambito delle agenzie di trasporto lombarde, sarebbero diminuiti per i Comuni capoluogo, e aumentati per i piccoli Comuni.

All'evidenza, però, ciò non comprime l'autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti di rispettiva competenza, attenendo semplicemente alla scelta discrezionale, che appunto spetta all'ente titolare della competenza legislativa, circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento affidato alla legge regionale.

La Corte pertanto dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile

2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, e dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

SENTENZA N. 163

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 10 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), per contrasto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), e terzo comma, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata modifica la disciplina del settore dei trasporti, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti).

Il ricorrente segnala che la novella varrebbe ad imporre la partecipazione della Regione a ciascuna agenzia per il trasporto pubblico locale (d'ora in poi: TPL). Inoltre, lamenta che essa, in materia di riparto delle quote di partecipazione assegnate ai singoli enti componenti di tali agenzie, detterebbe norme che vincolano le decisioni di spettanza della Giunta regionale, della Città metropolitana e della stessa agenzia per il TPL, in asserita lesione dei parametri costituzionali invocati. Osserva anche un eccessivo accrescimento, in seno alle agenzie, del «potere degli enti di governo di dimensioni minori», provocato dalla previsione della partecipazione obbligatoria (anziché eventuale) di un certo numero di Comuni non capoluogo.

Per queste ragioni, ritiene che le nuove norme violerebbero, in particolare, la competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», come stabilita dal secondo comma, lettera p), dell'art. 117 Cost. Sarebbero infatti incise le funzioni delle Città metropolitane in materia di gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture nel territorio di interesse, nonché le funzioni fondamentali dei Comuni in materia di organizzazione di ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica, compreso quello dei trasporti (sono citati gli artt. 3, comma 2, 42 e 112 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

Le disposizioni censurate violerebbero, inoltre, il primo comma dell'art. 118 Cost., poiché l'intervento legislativo regionale derogherebbe alla regola del conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ancora, sarebbe leso il «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa del mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica dei quorum necessari per le deliberazioni delle agenzie. Infatti, i commi successivi al 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012 (da 10.1. a 10.7), nella versione introdotta dalla disposizione censurata – in particolare dall'art. 5, comma 1, lettera a) – stabiliscono una nuova disciplina del «quorum partecipativo e deliberativo» necessario a ciascuna agenzia per deliberare su alcune materie qualificanti (indicate nelle prime tre lettere del successivo comma 10-bis), e avrebbero perciò inciso sulle relative regole di funzionamento e di gestione del servizio, «senza alcun coinvolgimento degli Enti locali aderenti, come invece previsto dall'art. 7, commi 7 e 10, della l.r. n. 6/2012».

Infine, il ricorrente lamenta che la novella regionale violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., «sotto i diversi profili di incoerenza, incongruenza, sproporzionalità ed arbitrarietà».

2.– Benché il dispositivo del ricorso si riferisca genericamente all'intero art. 5 della citata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, il tenore delle censure consente di ritenere che l'impugnativa sia in realtà circoscritta al solo comma 1, lettere a) e b), dello stesso art. 5, che incide sul previgente art. 7 della precedente legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, modificando, in particolare, i commi 10 e 11, e introducendo ex novo i commi da 10.1 a 10.7.

3.– Poiché l'impugnativa statale non opera una ricostruzione del contesto normativo in cui l'intervento regionale si inserisce, ai fini di una miglior comprensione sia delle censure avanzate, sia della decisione su di esse, è indispensabile premettere un sintetico cenno a tale contesto, svolgendo in particolare un raffronto tra la disciplina regionale impugnata e quella previgente.

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), attuando appunto la delega operata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), ha attribuito alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti nella materia del trasporto pubblico locale, prevedendo, in particolare (art. 6, comma 1), la delega alle Regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale «non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione».

Lo stesso d.lgs. n. 422 del 1997 ha poi stabilito che le Regioni, a loro volta, «in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (art. 7, comma 1).

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato (ex multis, sentenze n. 74 e n. 5 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018).

Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha successivamente regolato (art. 3-bis) gli ambiti territoriali ed i criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, prevedendo che essi siano gestiti mediante definizione di «ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi».

Alla necessaria e conseguente suddivisione del proprio territorio, ai fini della regolazione del servizio di trasporto pubblico locale, la Regione Lombardia ha provveduto con la legge n. 6 del 2012,

istituendo cinque bacini territoriali ottimali ed omogenei (poi divenuti sei, a seguito della divisione di uno dei bacini originari).

Per ogni bacino è stata prevista la costituzione di una agenzia per il TPL (art. 7, comma 3, legge reg. Lombardia n. 6 del 2012), quale «strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale».

Le agenzie (art. 7, comma 5) «sono enti pubblici non economici, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituiti per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale nei bacini di cui al comma 1».

Ogni agenzia ha uno statuto, la cui formazione (art. 7, comma 7) è regolata da una procedura che prevede lo svolgimento di una conferenza di servizi con gli enti locali, il successivo confronto con la Giunta regionale (in punto di coerenza con le linee guida da questa deliberate per la predisposizione dello statuto stesso), e infine l'approvazione da parte dell'assemblea.

La medesima legge regionale (art. 7, comma 6) stabilisce quali sono gli organi dell'agenzia, e assegna allo statuto (art. 7, comma 9) la disciplina delle modalità di nomina e di revoca dei membri del consiglio di amministrazione e del presidente, nonché, al fine di garantire il rispetto degli indirizzi politici e delle scelte di programmazione degli enti locali, l'individuazione degli atti fondamentali che ogni agenzia deve assumere a maggioranza qualificata, in modo da consentire la più ampia partecipazione e tutela degli enti che la compongono.

Tra i compiti assegnati allo statuto, la normativa originaria ricomprendeva l'indicazione degli «enti che aderiscono all'Agenzia all'atto della sua costituzione, specificando la Provincia, o le Province, e il Comune, o i Comuni, capoluogo ricadenti nel bacino di competenza, oltreché gli altri enti locali eventualmente aderenti», prevedendosi inoltre che lo stesso statuto disciplinasse «separatamente le successive adesioni»: in tal senso la specificazione operata mediante il punto 2.1. dell'Allegato A alla delibera della Giunta regionale lombarda 23 maggio 2012, n. 9/3506, recante «Approvazione delle linee guida degli statuti delle agenzie di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 6/2012».

All'art. 6 dell'Allegato B alle linee guida appena citate si è stabilito inoltre che ognuno degli enti aderenti concorre alla composizione dell'assemblea con un rappresentante (il sindaco od il presidente della giunta, o persona da costoro delegata tra i componenti delle giunte o dei consigli), ma esprime un voto ponderato, cioè equivalente alla quota di partecipazione riconosciuta all'ente. Nella versione originaria, la legge regionale non stabiliva in dettaglio le quote, ma dettava criteri generali per la relativa suddivisione. Apparteneva poi allo statuto l'indicazione finale delle medesime quote, secondo linee guida fissate dalla Giunta regionale, sentita la Conferenza regionale del trasporto pubblico locale (delibera 25 ottobre 2012, n. 9/4261, recante «Adozione delle linee guida per la determinazione delle quote di partecipazione degli enti locali nelle agenzie del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 7, comma 10, della L.R. n. 6/2012»), tenendo conto di alcuni criteri, fra cui l'estensione territoriale dell'ente aderente, la proporzionalità con le funzioni svolte e il numero dei passeggeri trasportati.

Quanto alle funzioni, l'art. 7, comma 13, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, con disposizione non modificata dalla novella, prevede che alle agenzie spetta in particolare definire e regolare i servizi di competenza, attraverso la redazione e l'approvazione del programma di bacino del trasporto pubblico locale; elaborare proposte, da trasmettere alla Regione, relative ai servizi ferroviari regionali, volte ad ottimizzare l'integrazione intermodale nei bacini; approvare il sistema tariffario di bacino, nonché la determinazione delle relative tariffe, previa intesa, per i titoli integrati con i servizi ferroviari, con la Regione.

Il comma 11 dell'art. 7 prevedeva, inoltre, che la Regione Lombardia potesse partecipare alle agenzie, per favorire l'integrazione e il coordinamento con i servizi ferroviari di propria competenza, anche al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di competenza delle Province.

4.- Ai fini del presente giudizio, in definitiva, merita sottolineare due aspetti della disciplina previgente: in primo luogo, le agenzie per il TPL erano costituite con la partecipazione necessaria

delle Province, della Città metropolitana e dei Comuni capoluogo, mentre la presenza della Regione era rimessa alla decisione di quest'ultima; in secondo luogo, il "peso" attribuito al voto espresso da ogni ente partecipante era stabilito dallo statuto dell'agenzia, secondo i vincoli dettati dalle linee guida della Giunta regionale, in conformità a quanto stabilito nella legge regionale.

4.1.– Modificando il comma 10 dell'art. 7 della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, la norma regionale impugnata stabilisce direttamente, ora, che le agenzie per il TPL sono costituite e partecipate dalla Regione Lombardia, in ragione del 10 per cento delle quote; dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano; dai Comuni capoluogo della Regione e delle Province interessate; da almeno un Comune non capoluogo per ogni provincia e per la Città metropolitana di Milano, nominato dalla assemblea dei sindaci o dalla conferenza metropolitana di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ferma restando la possibilità di ulteriori adesioni, qualora previste dallo statuto.

Inoltre, con l'aggiunta dei commi da 10.1 a 10.3 al citato art. 7, l'impugnata legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 delinea i criteri per la determinazione delle quote di partecipazione, in precedenza rimessa allo statuto. Il comma 10.1 prevede che sia poi la Giunta regionale a dettagliare i criteri in parola, secondo le indicazioni della legge, rispettivamente con riguardo all'agenzia comprendente la Città metropolitana di Milano (comma 10.1), le agenzie comprendenti due o più Province (comma 10.2), le agenzie comprendenti una sola Provincia (comma 10.3).

4.2.– Quanto al cosiddetto quorum partecipativo e deliberativo, viene in rilievo il nuovo comma 10.5 dell'art. 7, che stabilisce direttamente (e non più con rinvio agli statuti) che le deliberazioni concernenti le decisioni strategiche delle agenzie devono essere assunte con la partecipazione di almeno la metà degli enti partecipanti, e con un voto pari o superiore ai quattro quinti delle quote (ottanta voti su cento).

4.3.– In definitiva, la normativa impugnata disegna un ingresso "obbligatorio" della Regione e di alcuni piccoli Comuni nelle agenzie per il TPL; prevede direttamente i criteri di determinazione delle quote di partecipazione, lasciando agli statuti spazi residui solo per la sottodivisione delle quote tra enti omogenei; dispone direttamente la previsione di maggioranze qualificate per le più importanti decisioni affidate alle agenzie.

5.– Nel ricorso statale, la ricostruzione appena effettuata è del tutto assente. Ciò impedisce al ricorrente di connettere le proprie censure al tessuto normativo vigente e, perciò, di argomentare adeguatamente circa la loro pretesa fondatezza.

Questa carenza affligge particolarmente, rendendole oscure e perciò inammissibili, le censure sollevate in relazione alla asserita violazione, da parte delle disposizioni censurate, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, sussidiarietà e leale collaborazione, evocati in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo comma, Cost.

Parrebbe evincersi che il ricorrente lamenti, complessivamente, che la legge regionale impugnata determinerebbe un trasferimento di funzioni amministrative dai Comuni verso livelli di governo superiori, e ritenga diminuita l'influenza, all'interno delle agenzie per il TPL, dei Comuni capoluogo e delle Province.

Il ricorso, tuttavia, non spiega in che senso la disciplina impugnata disponga una allocazione di funzioni amministrative diversa da quella in precedenza vigente, e, soprattutto, per quali ragioni tale nuova normativa violerebbe i parametri costituzionali richiamati. Infatti, come s'è visto, nulla muta, a seguito della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, quanto alla allocazione delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale: esse restano, come in precedenza, assegnate agli enti locali dalla normativa statale sopra illustrata e dalla stessa legislazione regionale, attraverso cui la Regione Lombardia, come molte altre, ha assolto i propri compiti di coordinamento.

A seguito della disciplina impugnata mutano bensì, parzialmente, le quote di partecipazione degli enti territoriali che compongono le agenzie. Tuttavia, con specifico riferimento ad alcune delle osservazioni critiche svolte dal ricorrente, non è chiaro perché un capoluogo di Provincia debba veder lese le proprie funzioni in materia di trasporto locale – nella parte in cui devono essere svolte in forma associata e nell'ambito di un bacino territoriale omogeneo – sol perché è mutato il peso del suo voto

all'interno dell'agenzia. Neppure si comprende in che senso la necessaria presenza, nelle agenzie, della Regione (in funzione di coordinamento) e di "piccoli" Comuni possa determinare una lesione dei principi che regolano l'allocazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Si tratta infatti di funzioni che spettano anche ai Comuni non capoluogo, e che la normativa regionale censurata semmai valorizza, a voler seguire la logica stessa del ricorrente.

Particolarmente oscura appare anche la censura di violazione del «principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di autogoverno», a causa di un asserito mancato coinvolgimento degli enti locali riguardo alla modifica, negli statuti delle agenzie, dei quorum necessari per le deliberazioni di queste ultime.

Invero, la disciplina censurata non ha introdotto alcuna modificazione diretta e unilaterale degli statuti delle agenzie, ma ha solo inciso sui criteri che devono orientare l'elaborazione (o l'adeguamento) delle linee guida regionali in materia e, successivamente, la compilazione in dettaglio dei documenti statutari. In seguito alla nuova disciplina legislativa, spetta alle agenzie promuovere le modifiche statutarie in parola, e nulla impedisce che, proprio nell'ambito di tale procedura di adeguamento, sia adottata la forma partecipata cui si riferisce l'Avvocatura generale, del resto non incisa dalla legge regionale impugnata.

Trascurando la distinzione tra modifica dei criteri di legge e (successiva) modifica degli statuti, e imputando alla prima la violazione del principio di leale collaborazione (tra Regione ed enti locali), il ricorrente opera invece una singolare sovrapposizione tra procedure diverse, che finisce per adombrare la necessaria applicazione del principio in esame allo stesso procedimento di formazione della legge regionale.

In definitiva, può ben dirsi che questa parte del ricorso non raggiunge «quella "soglia minima di chiarezza e di completezza" che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021)» (sentenza n. 95 del 2021).

6.– La censura che il ricorrente riferisce oscuramente alla violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. va dichiarata a sua volta inammissibile, perché priva di qualunque argomentazione intellegibile.

7.– L'impugnativa incentrata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. raggiunge la soglia che consente la valutazione di merito, e tuttavia risulta non fondata.

Per vero, la doglianza oscilla tra due diverse prospettazioni: da una parte, il ricorrente sembra ritenere addirittura precluso alla legge regionale, in radice, l'intervento sulle quote e sui meccanismi di voto previsti per il funzionamento delle agenzie per il TPL, in quanto una simile disciplina inciderebbe sull'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, invadendo la competenza legislativa esclusiva statale; dall'altra, sembra invece limitarsi a sottolineare che l'esercizio in concreto della competenza legislativa regionale avrebbe finito per comprimere irragionevolmente l'esercizio di quelle funzioni.

Non ha di certo pregio la prima prospettiva adombrata dal ricorrente.

In disparte la considerazione che l'esercizio associato di funzioni in materia di trasporto pubblico locale è da tempo oggetto di intervento legislativo regionale (non solo da parte della Regione Lombardia), è da considerare che la disciplina in parola appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, come si è già sottolineato. È inoltre, come pure si è detto, la stessa legislazione statale, cui certamente spetta individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, a conferire alle Regioni compiti di coordinamento in materia, allo scopo di migliorare l'esercizio in forma associata delle funzioni in esame da parte degli enti territoriali (artt. 3 e seguenti del d.lgs. n. 422 del 1997).

Risulta particolarmente chiara, sul punto, proprio l'unica sentenza di questa Corte citata dal ricorrente (sia pur in modo incidentale e a tutt'altro fine): «allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui [...] non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali [...]. La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla

rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa» (sentenza n. 22 del 2014).

Nel solco di questa chiara distinzione, la legge regionale in esame, come si è visto, non incide affatto sulla individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative in discussione, ma disciplina aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime.

Inoltre, come fisiologicamente accade, avendo la previgente legge regionale istituito le agenzie, stabilito criteri per la partecipazione ad esse, nonché dettato regole per il loro funzionamento, la successiva legge regionale è intervenuta per modificare parzialmente quei criteri e quelle regole. Nella prospettiva assunta dal ricorrente, invece, è come se criteri e regole originari risultassero espressivi di un assetto costituzionalmente dovuto, con la conseguenza che il loro mutamento determinerebbe un'invasione delle attribuzioni statali. In linea di principio, è vero, invece, il contrario: la spettanza della competenza legislativa non dipende dalle opzioni in concreto compiute attraverso il suo precedente esercizio, radica anzi il potere di valutare le soluzioni più opportune per la successiva regolazione del servizio, sempre che esse siano contenute entro l'ambito della competenza regionale.

Non a caso, come si è detto, il ricorrente oscilla tra una contestazione mossa alla titolarità della competenza a legiferare in materia di funzioni afferenti al trasporto pubblico locale e un addebito invece incentrato sull'esercizio sproporzionato ed irrazionale di essa. In questa seconda prospettiva, si è già detto dell'inammissibilità delle censure direttamente basate sulla pretesa violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. Ma deve ora essere dichiarata non fondata anche la doglianza che il ricorrente sembra connettere a un esercizio esorbitante della competenza legislativa spettante alla Regione, cui sarebbero da imputare effetti di eccessiva compressione delle funzioni degli enti locali.

Come ha sottolineato la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 179 del 2019, ripresa dalla sentenza n. 119 del 2020), ben possono rinvenirsi profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali. Ciò, in particolare, laddove si accerti che la Regione abbia fatto uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare una irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Nel presente caso, il ricorso non dimostra alcunché di simile. Esso si limita a evidenziare che, in base alle disposizioni impugnate, la legge reg. Lombardia n. 21 del 2019 stabilisce la partecipazione necessaria della Regione alle agenzie per il TPL, fissa in dettaglio le relative quote di partecipazione per gli enti locali territoriali, con effetti vincolanti per gli enti interessati e per le stesse agenzie, e infine riformula il quorum partecipativo e deliberativo necessario per approvare alcune decisioni strategiche. Non riesce, tuttavia, a provare che, a causa di tali disposizioni, le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di trasporto pubblico siano state incise in modo sproporzionato o irragionevole. Giunge semmai ad affermare che il peso e i margini di "efficacia" dell'esercizio delle funzioni comunali, nell'ambito delle agenzie di trasporto lombarde, sarebbero diminuiti per i Comuni capoluogo, e aumentati per i piccoli Comuni.

All'evidenza, però, ciò non comprime l'autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti di rispettiva competenza, attenendo semplicemente alla scelta discrezionale – che appunto spetta all'ente titolare della competenza legislativa – circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento affidato alla legge regionale.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 10 dicembre 2019, n. 21 (Seconda legge di semplificazione 2019), nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge della Regione Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 21 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge reg. Lombardia n. 6 del 2012, e inserisce successivamente a questo i commi da 10.1 a 10.7, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 164

Materia: ambiente, paesaggio, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117 terzo e quarto comma, 118, 120 Cost.; articoli da 138 a 143 d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), come norme interposte

Giudizio: Conflitto di attribuzione Stato / Regioni

Ricorrente: Regione del Veneto

Oggetto: Decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore»

Esito: dichiarazione di spettanza allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, del potere di adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Regione del Veneto impugna il decreto statale in epigrafe, che avrebbe, a suo dire, irrigidito talmente la disciplina vincolistica paesaggistica del Cadore, da impedire l'esercizio delle prerogative costituzionali della ricorrente in materia di governo del territorio.

Sfoltite dai motivi di impugnazione inammissibili per varie ragioni, le residue censure di merito vengono trattate con schematica chiarezza.

La Corte, innanzi tutto, premette che, nell'esercizio delle funzioni amministrative in questo ambito, vengono in rilievo due tipi di interessi pubblici differenti: quello alla tutela e conservazione del paesaggio (prevalente e mai recessivo), affidato allo Stato, e quello alla corretta fruizione del territorio, affidato alla Regione.

Da questa premessa, i giudici fanno discendere due corollari.

Il primo è che una corretta interpretazione delle norme primarie conduce all'affermazione per la quale le regioni possono "operare per addizione, mai per sottrazione", per utilizzare le parole della sentenza, nel senso che possono aggiungere al catalogo dei beni vincolati taluni complessi paesaggistici, ma mai adottare atti confliggenti con le prerogative statali in materia, intesi a sottrarre una plaga del territorio alla tutela vincolistica già imposta a livello ministeriale.

In questo senso vanno intesi anche i meccanismi di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale.

Il secondo corollario, già presente *in nuce* nelle premesse, consiste nella prevalenza valoriale della tutela paesaggistica sulla disciplina del governo del territorio, nel senso che le competenze amministrative dei comuni e delle regioni in materia urbanistica si possono esplicitare se e nella misura in cui il regime derivante dall'imposizione vincolistica lo consenta.

Conclusivamente, risulta dunque legittimo che lo Stato adotti un decreto, anche in assenza di un piano paesaggistico, di più o meno imminente approvazione, di tutela di un determinato territorio. Il ricorso viene conseguentemente respinto.

SENTENZA N. 164
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 3 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2020, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Paolo Stella Richter e Franco Botteon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri, per il Presidente del Consiglio dei ministri, questi ultimi due in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 1 del 2020) nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Con tale atto, adottato ai sensi dell'art. 138, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), è stato dichiarato il notevole interesse pubblico di un'area del territorio veneto, reputata «bellezza panoramica» «avente valore estetico e tradizionale», in base all'art. 136 cod. beni culturali.

Alla dichiarazione si è accompagnata l'imposizione di una specifica disciplina, contenuta nella relazione allegata al decreto, con cui sono dettate le prescrizioni concernenti le componenti morfologiche del paesaggio ed i limiti ai quali soggiacciono gli interventi ammissibili.

1.1.– Il decreto oggetto di conflitto è stato impugnato innanzi al TAR Veneto, ciò che non incide sull'ammissibilità del presente ricorso (sentenza n. 17 del 2020).

2.– La ricorrente reputa l'atto lesivo delle competenze legislative e amministrative che le sono attribuite dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione in materia di valorizzazione

dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura. Esso sarebbe altresì stato assunto in violazione del principio di leale collaborazione.

La Regione Veneto sostiene che, nel vincolare con apposite prescrizioni, puntuali, dettagliate e inderogabili, una intera area geografica del territorio, lo Stato avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali regionali attinenti allo sviluppo urbanistico e alla fruizione dell'ambiente, soffocando ogni spazio di autonoma concretizzazione di esse.

Ciò sarebbe avvenuto nell'esercizio, in difetto dei presupposti, del potere straordinario e di urgenza conferito allo Stato dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, nell'ambito di un procedimento ove la partecipazione regionale è degradata all'espressione di un mero parere obbligatorio, ma non vincolante.

Sarebbe così stato eluso il principio di elaborazione congiunta tra Stato e Regione del piano paesaggistico (la cui adozione sarebbe stata imminente), posto che quest'ultimo, in base all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali è tenuto a recepire la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che non è suscettibile di rimozioni o modifiche.

3.– In via preliminare, debbono essere dichiarati inammissibili i profili del conflitto che non trovano corrispondenza, quanto ai parametri costituzionali indicati e ai motivi di censura che ne sono tratti, nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la proposizione del ricorso (sentenze n. 252 del 2013 e n. 311 del 2008).

Si tratta, anzitutto, dei termini del conflitto basati sull'art. 117, quarto comma, Cost. in tema di agricoltura e turismo.

Inammissibile è anche, per la medesima ragione, la deduzione svolta con il ricorso in ordine alla illegittima compressione delle competenze urbanistiche dei Comuni e delle prerogative delle soprintendenze ai beni culturali.

Infine è inammissibile, per lo stesso motivo, il profilo del conflitto incentrato sulla mancata sottoposizione a valutazione ambientale strategica del decreto oggetto di causa.

4.– Peraltro, quest'ultima censura si rivela inammissibile anche perché con essa la ricorrente si limita a denunciare un profilo di violazione di legge, anziché a dedurre, come è in questa sede necessario, la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali.

Analoga inammissibilità colpisce, perciò, anche le censure con le quali si lamenta che il vincolo abbia un carattere irragionevole e sproporzionato, alla luce delle caratteristiche morfologiche dell'area che vi è interessata, posto che con ciò non si pone in dubbio la spettanza del potere statale o il difetto dei presupposti che lo giustificano, ma la mera illegittimità del suo esercizio in concreto, alla luce delle effettive condizioni dei luoghi.

Spetta perciò al giudice comune vigilare sulla corretta applicazione dell'art. 136 cod. beni culturali, anche con riguardo non tanto alla vastità, ma soprattutto alla omogeneità dei beni avvinati dalla medesima dichiarazione di notevole interesse pubblico (sentenze n. 17 del 2020, n. 259 del 2019, n. 255 del 2019, n. 224 del 2019 e n. 10 del 2017).

5.– L'assoluta estraneità della censura alla sfera di competenze costituzionali della Regione costituisce ulteriore causa di inammissibilità del ricorso, nella parte in cui si lamenta l'omessa attivazione del procedimento di valutazione ambientale strategica, ovvero di un procedimento ove sono destinati ad emergere interessi facenti capo esclusivamente allo Stato (sentenza n. 219 del 2015).

Per la medesima ragione, la denunciata lesione delle prerogative delle soprintendenze statali ai beni culturali è inammissibile, anche perché indifferente rispetto alle attribuzioni della Regione ricorrente.

6.– Quest'ultima, poi, si reputa menomata nella propria sfera di competenza costituzionale dalla previsione, contenuta nel decreto oggetto di conflitto, per la quale la dichiarazione di notevole interesse pubblico costituisce parte integrante del piano paesaggistico, e non ne può essere modificata.

Posto che, per tale parte, il decreto in oggetto è meramente riproduttivo dell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, la Regione eccipe la illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione normativa, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

Così operando, la ricorrente incorre però nel divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, benché essa non fosse stata a suo tempo impugnata nel termine di decadenza concesso per proporre questioni di legittimità costituzionale in via principale.

Difatti, «a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l'azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l'unità dell'ordinamento giuridico positivo» (sentenza n. 140 del 1970; in seguito, nello stesso senso, sentenze n. 149 del 2009, n. 375 del 2008 e n. 334 del 2000).

7.– Per analoga ragione, il ricorso è inammissibile, nella parte in cui lamenta che, nel procedimento previsto dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, il coinvolgimento della Regione avvenga solo con parere obbligatorio, ma non vincolante, atteso che ciò è stabilito espressamente dalla legge, non impugnata a suo tempo, con lo stesso comma 3 dell'art. 138 appena citato.

8.– Per il resto, e contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso è ammissibile, poiché la Regione sostiene che le proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio siano state menomate, in spregio alla leale collaborazione, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto (sentenza n. 255 del 2019). Sarebbero cioè mancati i presupposti per attivare il potere di vincolo proprio dello Stato, sicché esso avrebbe trasmodato nella compressione delle concomitanti prerogative costituzionali della Regione (per l'ammissibilità di conflitto promosso dalla Regione avverso una dichiarazione statale di notevole interesse pubblico di bene culturale, sentenza n. 334 del 1998).

Difatti, questa Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 259 del 2019).

Nel caso di specie, siffatta menomazione si riferirebbe alla elaborazione congiunta del piano paesaggistico e al governo del territorio nel suo sviluppo urbanistico, ovvero a sfere il cui esercizio sarebbe stato compromesso dal decreto oggetto di conflitto.

9.– Il ricorso, tuttavia, non è fondato.

9.1.– Sul piano delle competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, questa Corte ha già precisato che «[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007; in seguito, nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011, n. 101 del 2010, n. 226 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 378 del 2007).

9.2.– Da tale postulato conseguono alcuni corollari.

Anzitutto, è evidente che il potere conferito allo Stato di vincolare un bene in ragione delle sue intrinseche qualità paesaggistiche (sentenza n. 56 del 1968) non costituisce una deviazione dall'impianto costituzionale, come invece suggerisce la ricorrente quando sostiene che tale attività

dovrebbe necessariamente confluire in un atto oggetto di «elaborazione congiunta» con la Regione interessata.

È vero il contrario: il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), e con esso della potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative, rende del tutto coerente con il disegno costituzionale la previsione, oggi codificata dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui l'autorità statale possa autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso.

Tale principio, già espresso da questa Corte con la sentenza n. 334 del 1998, a maggior ragione va ribadito nella vigenza del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha ulteriormente rafforzato la competenza statale nel campo della tutela dell'ambiente.

Non vi è, perciò, alcunché di straordinario o di eccezionale nella potestà oggi riconosciuta ad un organo statale dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, posto che essa, invece, è il naturale sviluppo delle attribuzioni dello Stato in tale materia.

Anzi, «è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione» (sentenza n. 140 del 2015).

9.3.– Naturalmente, nulla vieta alla legislazione statale di coinvolgere le Regioni nella funzione amministrativa di identificare i beni degni di tutela, tanto più che si tratta di un compito logicamente e giuridicamente distinto, ma senza dubbio preliminare, e perciò connesso, a successivi interventi di valorizzazione, che rientrano nella competenza concorrente (sentenze n. 138 del 2020 e n. 140 del 2015).

Allo stato attuale della legislazione, ciò avviene sia mediante l'espressione di un parere regionale non vincolante nell'ambito del procedimento avviato dallo Stato, sia per mezzo dell'emanazione diretta, nel procedimento che fa capo alla Regione stessa, del provvedimento di tutela, ma sulla base della proposta alla quale è giunta una commissione cui devono partecipare anche organi statali (artt. 137 e 140 cod. beni culturali).

Infine, il piano paesaggistico, che ha una funzione di pianificazione necessariamente ricognitiva degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, riveste anche una funzione eventualmente dichiarativa di nuovi vincoli (art. 143, comma 1, lettera d, cod. beni culturali), alla quale la Regione partecipa attraverso l'elaborazione congiunta di tale atto (da ultimo, sentenza n. 240 del 2020).

Il legislatore ordinario si è perciò ispirato in tale materia ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost. (sentenze n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986).

Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio.

Per questa ragione, è conforme al riparto costituzionale delle competenze che il piano paesaggistico regionale – ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio – è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppure sul piano delle prescrizioni d'uso. Altrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di interessi divergenti, anziché la sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione, vale a dire, per degradare «la

tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica» (sentenza n. 437 del 2008).

In particolare, il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ovvero di un atto di competenza della Regione, non significa che in difetto del consenso di quest'ultima lo Stato non possa vincolare alcun bene. Al contrario, esso indica che un'attività propria della Regione (e, alla quale, pertanto, va da sé che essa partecipi), ove confluiscono apprezzamenti attinenti sia al paesaggio, sia al governo del territorio, non possa essere esercitata unilateralmente, estromettendo l'autorità centrale dal processo decisionale (sentenze n. 240 del 2020; n. 86 del 2019; n. 178 del 2018; n. 68 del 2018; n. 64 del 2015; n. 211 del 2013 e n. 437 del 2008).

9.4.– Il secondo corollario, già ben presente nella giurisprudenza costituzionale, consiste infatti nella “prevalenza” assiomatica della tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi (sentenza n. 11 del 2016), quando, naturalmente, la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata legittimamente adottata con riferimento alle categorie di beni elencate dall'art. 136 cod. beni culturali.

Non spetta perciò alla Regione opporre alla scelta di tutela conservativa compiuta dallo Stato l'esigenza di alterare il bene paesaggistico nell'ottica dello sviluppo del territorio e dell'incentivo alle attività economiche che vi si svolgono, mentre un profilo di intervento dinamico, che coinvolge la Regione, può legittimamente articolarsi in attività finalizzate alla promozione e al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale (sentenze n. 138 del 2020 e n. 71 del 2020).

Sotto tale aspetto, è del tutto connaturato alla finalità di conservazione del paesaggio che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non si limiti a rilevare il valore paesaggistico di un bene, ma si accompagni a prescrizioni intese a regolamentarne l'uso, fino alla possibilità di vietarlo del tutto, come questa Corte ha recentemente sottolineato (sentenze n. 246 del 2018 e n. 172 del 2018).

Con ciò, in linea di principio, la dichiarazione non si sovrappone alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, ma piuttosto specifica se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata.

La circostanza che larga parte del territorio interessato dalla dichiarazione sia già tutelata per legge ai sensi dell'art. 142 cod. beni culturali non toglie, perciò, che la dichiarazione di notevole interesse pubblico possa sopraggiungere, proprio al fine di arricchire con maggiori dettagli lo specifico grado di protezione di cui i beni inseriti nell'area debbono godere.

10.– Sulla base di queste premesse, appare chiaro che spettava allo Stato adottare il decreto oggetto di conflitto, poiché esso corrisponde all'esercizio di un'attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, insuscettibile, nel caso concreto, di pregiudicare le competenze della Regione Veneto in tema di valorizzazione dei beni culturali e di governo del territorio.

10.1.– In senso opposto, non vale obiettare che, alla data di adozione dell'atto oggetto di conflitto, era da lungo tempo in corso il procedimento per approvare congiuntamente il piano paesaggistico regionale, sicché imporre il vincolo al di fuori di tale sede violerebbe il principio di leale collaborazione.

Difatti, si è già osservato che, in base alla logica incrementale della tutela paesaggistica, è ininfluenza sulla preliminare dichiarazione di notevole interesse pubblico la circostanza che Stato e Regione non concordino, eventualmente, sull'introduzione in sede di pianificazione di un nuovo vincolo ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera d), cod. beni culturali.

Il piano è infatti tenuto a recepire i vincoli già formati, proprio perché nel disegno costituzionale, poi attuato dal legislatore ordinario, non compete alla Regione paralizzare le scelte di tutela compiute dai competenti organi statali.

Ne consegue che l'imposizione del vincolo è stata disposta “nelle more della redazione del piano paesaggistico” non perché quest'ultimo sia destinato ad incidere su tale scelta, ma, più semplicemente, perché la finalità di conservazione non è stata di fatto ancora perseguita dallo Stato in occasione dell'approvazione dello strumento di pianificazione, fermo restando che è rimessa alla

discrezionalità dell'organo statale competente optare per tale soluzione, ovvero procedere unilateralmente.

In quest'ultimo caso, poi, non è affatto necessario, come invece sostiene la ricorrente, che vi siano ragioni di urgenza. L'art. 138, comma 3, cod. beni culturali riflette, come si è visto, l'esercizio di una competenza costituzionale propria dello Stato, che quest'ultimo, secondo la logica incrementale delle tutele, può esercitare senza alcun condizionamento legato a fattori temporali o contingenti, ovvero alla sfera di competenza regionale.

11.– Il ricorso è perciò privo di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 166

Materia: tutela della salute con riferimento alle deroghe alla cosiddetta “fascia di rispetto cimiteriale”

Parametri invocati: articolo 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all’articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall’articolo 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all’articolo 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: articoli 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche)
- illegittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 1, della legge Regione Puglia n. 16 del 2020, limitatamente alle parole: “o al Ministero della salute”;
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Consulta è stata investita della questione di legittimità costituzionale di tre commi di due articoli della legge regionale pugliese n. 16 del 2020 che disciplinano, rispettivamente, la possibilità per i Comuni di approvare deroghe alla cosiddetta «fascia di rispetto cimiteriale»; la facoltà dei Comuni di autorizzare la costruzione nei centri abitati di case funerarie e di strutture per il commiato; la competenza ad autorizzare l’uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica. Nello specifico, sono stati impugnati dall’Avvocatura dello Stato gli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la

formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche), per violazione dell’articolo 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all’articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall’art. 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all’articolo 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

L’art. 1, comma 1, della l.r. n. 16 del 2000, che sostituisce integralmente l’art. 4, comma 3, della legge Regione Puglia n. 34 del 2008, viene censurato in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all’art. 338 del regio decreto n. 1265 del 1934, recante il t.u. delle leggi sanitarie. Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe di derogare alla fascia di rispetto di duecento metri dai centri abitati per la costruzione di nuovi cimiteri o per l’ampliamento di quelli esistenti, a condizioni diverse rispetto a quelle previste dal citato principio fondamentale. Invero, la norma regionale censurata stabilisce che il Consiglio comunale possa autorizzare la deroga alla fascia di rispetto «nei casi di reale necessità», «sentita l’ASL competente per territorio». Viceversa, l’art. 338, quarto comma, t.u. leggi sanitarie, norma interposta ai fini della valutazione di legittimità, consente al Consiglio comunale di approvare, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l’ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a duecento metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni: a) risulti accertato che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l’impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari.

Per la Corte la censura è fondata, sussistendo la palese violazione da parte della disposizione impugnata del parametro interposto le cui condizioni hanno carattere tassativo. L’art. 338 t.u. leggi sanitarie deve ritenersi, per i giudici di legittimità, principio fondamentale della materia concorrente “tutela della salute” ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost. Tale norma al primo comma regola, con una disposizione di respiro generale, la cosiddetta fascia di rispetto finalizzata a distanziare i cimiteri dai centri abitati e dagli edifici di nuova realizzazione per esigenze di natura igienico-sanitarie che si impongono, nei medesimi termini, sull’intero territorio nazionale, confermando i tratti distintivi di un principio fondamentale. Le medesime esigenze sottendono alle ipotesi di deroga, previste dal quarto comma, anch’esse pertanto, tassative ed eccezionali. Nello specifico, procedendo nella comparazione fra la disposizione impugnata e il parametro interposto di cui all’art. 338, emerge che la norma regionale consente al Consiglio comunale di approvare la deroga, richiedendo il parere obbligatorio ma non vincolante della competente ASL, laddove, viceversa, la disciplina statale ritiene necessaria l’acquisizione del parere favorevole del medesimo organo. Quanto, poi, al contenuto della valutazione che il Consiglio comunale è chiamato ad operare, la disposizione regionale si limita a richiedere che sia accertato che ricorrano “casi di reale necessità” laddove invece il principio statale esige, in via alternativa, o che ricorra una sostanziale impossibilità a conformarsi alla fascia di rispetto, in ragione di particolari condizioni locali, tali da non consentire di provvedere altrimenti, o che sussistano specifiche e tipizzate condizioni dei luoghi, idonee a giustificare la minore distanza fra cimitero e centro abitato perché, ad esempio, la separazione viene garantita dalla presenza di strade pubbliche almeno di livello comunale o di fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero di ponti o di impianti ferroviari. Infine, la norma statale impone il limite invalicabile dei cinquanta metri dal centro abitato, che la disposizione regionale neppure menziona.

La seconda disposizione impugnata è l’articolo 1, comma 2, della l.r. 16 del 2020 che aggiunge il comma 3 bis all’art. 4 della legge Regione Puglia n. 34 del 2008, secondo il quale i comuni possono approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l’ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie. Per il ricorrente, la disposizione *de qua* violerebbe innanzitutto l’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., in

quanto la regolamentazione delle case funerarie atterrebbe alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” di competenza esclusiva dello Stato. Viene inoltre lamentato anche un contrasto con l’articolo 117, terzo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all’art. 338 t.u. leggi sanitarie in quanto anche per la realizzazione delle strutture funerarie risulterebbe vincolante, come per i cimiteri, la conformità alla disciplina sulla fascia di rispetto. La prima censura è dichiarata inammissibile poiché la Corte rileva l’assenza di ogni riferimento, nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, al parametro di legittimità rappresentato dall’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. La giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione; invero, *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* (sentenze n. 239 del 2016 e n. 128 del 2018). La seconda censura è per la Corte infondata poiché l’art. 338 t.u. leggi sanitarie disciplina la fascia di rispetto con riferimento ai soli cimiteri e non è estensibile né alle case funerarie né alle strutture del commiato.

Infine è impugnato l’articolo 2, comma 1, della l.r. 16 del 2020 che introduce all’articolo 14 bis della legge regione Puglia n. 34 del 2008 i commi 2 bis, 2 ter e 2 quater. In particolare, il comma 2 ter prevede che l’uso dei filtri idonei a fissare o a neutralizzare i gas della putrefazione debba essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

Il ricorrente lamenta la violazione dell’articolo 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria che assegna al “Ministero della sanità” il compito di autorizzare l’uso di valvole o di altri dispositivi idonei a risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali, mentre alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite dal ministero. La disposizione impugnata delinea una competenza alternativa dell’organo statale rispetto a quella dell’organo regionale per l’autorizzazione all’uso dei filtri. Così facendo, essa rende fungibili le loro attribuzioni e, nella parte in cui assegna la medesima competenza in alternativa al Ministero della salute, si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione statale la disciplina dell’ordinamento e dell’organizzazione dei suoi organi. Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*, limitatamente alle parole: “o al Ministero della salute”.

SENTENZA N. 166
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-9 settembre 2020, depositato in cancelleria l'8 settembre 2020, iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocata dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocata Paola Ambruosi per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 3-9 settembre 2020 e depositato l'8 settembre 2020, iscritto al reg. ric. n. 80 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche», per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all'art. 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall'art. 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all'art. 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

1.1.– I tre commi impugnati disciplinano, rispettivamente: la possibilità per il Comune di approvare deroghe alla cosiddetta «fascia di rispetto cimiteriale»; la facoltà del Comune di autorizzare la costruzione nei centri abitati di case funerarie e di strutture per il commiato; la competenza ad autorizzare l'uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica.

2.– Con il primo motivo di ricorso è censurato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che sostituisce l'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, stabilendo che «[i]n deroga a quanto previsto dal comma 2 nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne».

La disposizione regionale, secondo il ricorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., contravvenendo al principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», dettato dall'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 (d'ora in avanti anche: t.u. leggi sanitarie).

La citata norma interposta prevede, in particolare: al primo comma, che «[i] cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di duecento metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge»; e, al quarto comma, che «[i]l consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente Azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a duecento metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di cinquanta metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni: a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari».

2.1.– La Regione, costituita in giudizio, ha eccepito sul punto la genericità del ricorso, che si limiterebbe ad un mero richiamo alla norma interposta, omettendo di fornire una congrua indicazione delle ragioni del lamentato contrasto.

2.2.– L'eccezione non è fondata.

Il ricorso introduttivo motiva la censura, sottolineando «l'evidenza [della] palese violazione», rilevabile per tabulas, fra quanto contemplato dalla disposizione impugnata e quanto previsto dal parametro interposto, le cui condizioni – si sottolinea – «assumono carattere tassativo». Al contempo, il ricorso non manca di prospettare argomenti che supportano la possibilità di riconoscere all'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 la natura di principio fondamentale della materia «tutela della salute».

2.3.– Nel merito la questione è fondata.

2.3.1.– L'art. 338 t.u. leggi sanitarie deve ritenersi espressione di un principio fondamentale della materia concorrente «tutela della salute», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per giurisprudenza costante di questa Corte la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 164 del 2019, n. 246 e n. 94 del 2018, n. 16 del 2010 e n. 268 del 2007).

L'elemento contenutistico e il profilo teleologico devono, dunque, attrarre esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina.

In linea con questa prospettiva, l'art. 338 t.u. leggi sanitarie regola, con una disposizione di respiro generale, la cosiddetta fascia di rispetto, finalizzata a distanziare i cimiteri dai centri abitati e dagli edifici di nuova realizzazione. Tale contenuto riflette la funzione di preservare basilari esigenze di natura igienico-sanitaria, che si impongono, nei medesimi termini, sull'intero territorio nazionale, confermando i chiari tratti distintivi di un principio fondamentale.

Condivide quella medesima natura, e al contempo presenta un carattere tassativo ed eccezionale, la previsione che detta le possibili deroghe alla fascia di rispetto, vale a dire il quarto comma dello stesso art. 338 t.u. leggi sanitarie, come modificato dall'art. 28 della legge n. 166 del 2002. A tal riguardo, è opportuno evidenziare che la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale a escludere il carattere di principio della norma, qualora esse risultino legate al medesimo principio «da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenza n. 355 del 1994). In particolare, una tale relazione deve, senza dubbio, riscontrarsi fra la norma che contempla la prescrizione generale della fascia di rispetto e quella che, in via eccezionale, ne consente la deroga.

2.3.2.– Venendo ora alla comparazione fra la disposizione impugnata e l'art. 338, quarto comma, t.u. leggi sanitarie, emerge una palese discrasia fra le condizioni che consentono la deroga alla fascia di rispetto, in base alla norma regionale, e i tassativi presupposti richiesti dal principio fondamentale.

L'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, consente al Consiglio comunale di approvare la deroga, richiedendo il parere obbligatorio, ma non vincolante, della competente azienda sanitaria locale. Viceversa, la disciplina statale ritiene necessaria l'acquisizione del parere favorevole del medesimo organo.

Quanto, poi, al contenuto della valutazione che il Consiglio comunale è chiamato ad operare, la disposizione regionale si limita a richiedere che sia accertato che ricorrano «casi di reale necessità». Per converso, il principio statale esige, in via alternativa, o che ricorra una sostanziale impossibilità a conformarsi alla fascia di rispetto, in ragione di «particolari condizioni locali», sicché «non sia possibile provvedere altrimenti», o che sussistano specifiche e tipizzate condizioni dei luoghi, idonee a giustificare la minore distanza fra cimitero e centro abitato. Una congrua separazione viene, in particolare, garantita dalla presenza di «strade pubbliche almeno di livello comunale [...], o [di] fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero [di] ponti o [di] impianti ferroviari».

Infine, la norma statale impone il limite invalicabile dei cinquanta metri dal centro abitato, che la disposizione regionale neppure menziona.

Il complesso delle difformità riscontrate e, dunque, il mancato rispetto da parte della disposizione regionale di presupposti tassativi, che, a partire dal necessario parere positivo dell'azienda sanitaria locale, riflettono generali istanze di natura igienico-sanitaria, comportano la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020.

3.– La seconda disposizione impugnata – l'art. 1, comma 2, della citata legge regionale – ha, a sua volta, aggiunto un nuovo comma (il 3-bis) all'art. 4 della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, del seguente tenore: «[i]n deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l'ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all'art. 17».

La censura formulata nel ricorso si incentra su due parametri.

È denunciata, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., poiché la regolamentazione delle case funerarie e delle strutture del commiato atterrebbe – secondo la lettura del ricorrente – alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, viene lamentato un contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934, in quanto, sempre secondo il ricorrente, anche per la realizzazione delle strutture sopra citate risulterebbe vincolante, come per i cimiteri, la conformità alla disciplina sulla fascia di rispetto.

3.1.– Con riferimento alla prima censura, la difesa regionale ha eccepito la genericità della motivazione, nonché la inadeguatezza delle argomentazioni e degli indici normativi evocati a supporto della competenza legislativa statale esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

3.1.1.– In via preliminare, occorre, tuttavia, rilevare d'ufficio che difetta ab imis, nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, approvata il 7 agosto 2020, il riferimento al

parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., quale motivo di censura dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020.

Il punto numero 2 della relazione allegata alla citata delibera contesta, infatti, la disposizione impugnata, rinviando genericamente alle ragioni indicate nel punto numero 1. Senonché l'unico parametro evocato al punto numero 1 è – come si è già evidenziato – l'art. 117, terzo comma, Cost.

A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, «“deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione” (sentenze n. 154 del 2017 e n. 110 del 2016; nello stesso senso sentenze n. 46 del 2015, n. 198 del 2012), poiché “l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso” (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 128 del 2018).

Di conseguenza, la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., promossa con riguardo all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, deve dichiararsi inammissibile.

3.2.– La seconda censura rivolta all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, riguarda la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 338 t.u. leggi sanitarie.

La questione non è fondata.

L'art. 338 t.u. leggi sanitarie disciplina la fascia di rispetto con riferimento ai soli cimiteri e non è estensibile alle case funerarie e alle strutture del commiato. Queste, finalizzate alla custodia delle salme per il compimento del periodo di osservazione nonché alla celebrazione dei riti per il commiato, non sono sussumibili nella nozione di cimitero, né tale assimilazione può in alcun modo inferirsi dalla legge statale, che non le disciplina.

D'altro canto, le problematiche di natura igienico-sanitaria, correlate ai cimiteri, non sono le medesime che si pongono per le case funerarie e per le strutture del commiato, con riguardo alle quali il legislatore pugliese ha, comunque, richiesto il rispetto delle caratteristiche igienico-sanitarie «previste dalle norme comunitarie e nazionali per i servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate» (art. 17, comma 4, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008).

Non trovando, dunque, applicazione il principio fondamentale di cui all'art. 338 t.u. leggi sanitarie, si deve ritenere che la Regione Puglia abbia legittimamente disciplinato il profilo relativo alla collocazione di tali strutture. In assenza di una normativa statale, infatti, le Regioni, secondo un orientamento costante di questa Corte, possono «esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente», senza dover «attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato» (sentenza n. 94 del 2003).

In particolare, se in un primo momento – con l'art. 35, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), modificativo dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Puglia n. 34 del 2008 – la Regione ha ritenuto di ricomprendere le strutture del commiato fra quelle la cui costruzione doveva attenersi agli stessi presupposti richiesti per la fascia di rispetto relativa ai cimiteri, tale originaria scelta non comporta alcun vincolo per le successive determinazioni legislative della medesima Regione.

La decisione regionale di estendere a taluni ambiti il rispetto di regole che il legislatore statale ha dettato per differenti contesti, e che solo per questi rilevano quali principi fondamentali della materia, non può, infatti, attrarre, per una sorta di proprietà transitiva, il vincolo al rispetto di quei principi anche in settori che il legislatore statale non ha inteso contemplare.

Per le ragioni esposte, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che consente al Comune di approvare la costruzione di case funerarie e di strutture del commiato nella fascia di rispetto cimiteriale, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 338 t.u. leggi sanitarie, in quanto espressione di un principio fondamentale riferito esclusivamente ai cimiteri.

4.– Con il terzo motivo di ricorso, è impugnato, infine, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, che introduce all'art. 14-bis della legge reg. Puglia n. 34 del 2008 tre nuovi commi – dal 2-bis al 2-quater –, il cui contenuto è di seguito riportato.

«Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei gas provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo» (comma 2-bis). «I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di normazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute» (comma 2-ter). «Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli» (comma 2-quater).

La censura formulata nel ricorso si incentra su due parametri.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, introducendo «unilateralmente e autoritativamente» attribuzioni ad un organo dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione statale esclusiva la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

La medesima disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati, nella materia concorrente «tutela della salute», dall'art. 77, comma 3, del d.P.R. n. 285 del 1990 (d'ora in avanti: Regolamento di polizia mortuaria), secondo cui «[i]l Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i gas della putrefazione».

5.– Alla luce delle motivazioni addotte a corredo delle due censure, occorre, preliminarmente, riferire entrambe le questioni, poste dal Presidente del Consiglio dei ministri, al mero inciso dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020 il quale, nell'introdurre un nuovo comma 2-ter all'art. 14-bis della legge reg. Puglia n. 34 del 2008, prevede che l'uso dei filtri debba essere previamente autorizzato dal Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

5.1.– Con riguardo alla prima censura, la difesa regionale obietta che la disposizione impugnata si limiterebbe a riferirsi «con formulazione invero generica e di fatto priva di contenuti precettivi, alla necessità che l'uso del filtro in questione sia regolarmente autorizzato, ai sensi della vigente normativa, dagli organi competenti (statali o regionali)». Di conseguenza, basterebbe tale interpretazione a superare il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., relativo alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

5.2.– L'interpretazione proposta dalla difesa regionale non può essere accolta e la questione è fondata.

La disposizione impugnata delinea una competenza alternativa dell'organo statale rispetto a quella dell'organo regionale per l'autorizzazione all'uso dei filtri.

Così facendo, essa rende fungibili le loro attribuzioni e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione statale la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione dei suoi organi.

D'altro canto, è proprio la prospettiva dell'alternativa fra l'autorizzazione del Dipartimento regionale e quella del Ministero della salute ad ostacolare la possibilità di interpretare la disposizione impugnata nel solco della normativa statale, come propone la difesa regionale.

La fungibilità di attribuzioni fra organi statale e regionale non può essere ricondotta all'alveo della ben diversa ripartizione di competenze disegnata a livello statale.

In particolare, l'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria assegna al «Ministro della sanità» il compito di autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei al medesimo fine, avendo riguardo, secondo la circolare del Ministero della salute 11 dicembre 2015, n. 36158 (Autorizzazioni previste dal Regolamento di polizia mortuaria di cui agli artt. 31, 75 e 77 terzo comma del DPR 10 settembre 1990, n. 285), all'«autorizzazione recante una regola tecnica di natura igienico-sanitaria, [...] da considerarsi come provvedimento sostanzialmente normativo». Per converso, secondo la medesima circolare, alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite.

In definitiva, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, se ben può attribuire al Dipartimento regionale il compito di autorizzare l'uso dei filtri, in linea con la normativa statale che riferisce tale competenza ai singoli manufatti, per converso, viola l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., nella parte in cui assegna la medesima competenza in alternativa al Ministero della salute.

5.3.– Da ultimo, deve ritenersi assorbita la questione di legittimità costituzionale promossa con riguardo al medesimo inciso dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, limitatamente alle parole «o al Ministero della salute»;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 16 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 167

Materia: Ordinamento civile - sistema tributario e contabile dello Stato - armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie - impiego pubblico - ordinamento degli enti locali

Parametri invocati: articoli 23, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione – art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9.
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 11, commi da 5 a 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9/2020;
- cessata la materia del contendere, 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 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 in riferimento agli articoli 23, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), e all'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, è impugnato in quanto, dettando la disciplina temporanea della reggenza con riferimento al segretario comunale e sovrapponendo la stessa a quella recata dall'art. 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, con conseguente disparità di trattamento rispetto al regime applicabile nel resto del territorio nazionale, violerebbe gli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, nonché l'art. 4, numero 1-bis), dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, che imporrebbe alla Regione di uniformarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La normativa impugnata, inoltre, disponendo che l'onere finanziario determinato dall'incarico di reggenza sia escluso dal limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultimo espresso, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione. La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 fondata in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto. Al

dichiarato fine “*di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell’albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della Regione nella fase successiva al superamento dell’emergenza epidemiologica*”, il citato art. 11 (Reggenza temporanea delle sedi di segreteria) disciplina, fino alla riforma dell’ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dall’entrata in vigore delle disposizioni impugnate, l’individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti (comma 1), istituendo l’Elenco dei soggetti cui può essere attribuita la reggenza temporanea (comma 2), al quale possono iscriversi i dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l’accesso alla qualifica di segretario comunale di cui all’art. 13, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24/2009. I sindaci, dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante, individuano il soggetto cui conferire l’incarico di reggenza, scegliendolo nell’ambito di una terna di nominativi predisposta sulla base delle manifestazioni d’interesse pervenute dagli iscritti, ovvero, in mancanza, della vicinanza del luogo di residenza dichiarato dagli stessi rispetto alla sede di conferimento dell’incarico (comma 4). Alla stregua del suo oggetto e della necessità di soddisfare contingenti esigenze organizzative onde assicurare la continuità dell’azione amministrativa degli enti locali, la normativa impugnata va ricondotta alla materia “*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*”, di cui all’art. 4, numero 1-bis), dello statuto. Per espressa previsione statutaria, tuttavia, l’esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l’attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale. Prevedendo e disciplinando, dunque, l’attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell’interno (la Corte ricorda la sentenza 33/2019), ai “*dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale*”, la Regione ha violato tale principio, eccedendo dal limite imposto dallo statuto. Sotto tali profili, la Corte dichiara fondata la questione promossa. In ragione della stretta e inscindibile connessione con i primi quattro commi e della declaratoria di illegittimità costituzionale degli stessi, il comma 6 dell’art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9/2020, relativo all’inquadramento giuridico ed economico dell’incarico di reggenza e all’esclusione del relativo onere dal limite di spesa previsto dal legislatore statale per il lavoro flessibile, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, senza che a tanto osti la circostanza di essere stato fatto oggetto di diretta impugnazione, la Corte, a tal proposito ricorda le sentenze 250/2009 e 147/2018. Per le medesime ragioni, analoga sorte va riservata ai commi 5, 7 e 8 dello stesso art. 11, che, rispettivamente, sanzionano la mancata accettazione della sede oggetto di incarico, dispongono il collocamento in aspettativa del dipendente di ruolo incaricato e prevedono un regolamento di disciplina degli aspetti relativi all’iscrizione, alla tenuta dell’elenco di cui al precedente comma 2, alla determinazione dei criteri di priorità per l’individuazione delle terne dei nominativi dei possibili incaricati e alle procedure di richiesta e assegnazione. La Corte, pertanto, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, commi da 1 a 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 e in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell’art. 11, commi da 5 a 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020.

SENTENZA N. 167
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-23 luglio 2020, depositato in cancelleria il 23 luglio 2020, iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Stefano Lorenzo Vitale per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 23 luglio 2020 (reg. ric. n. 62 del 2020), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 3, comma 1, e 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive), in riferimento agli artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 – nonché al principio di ragionevolezza, ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), e all'art. 4 (recte: art. 4, numero 1-bis) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

1.1.– L'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 viene impugnato in quanto, inserendo l'art. 29-bis nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale), da un lato, attribuisce ai Comuni i beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (UTI) che esercitano le funzioni delle soppresse Province e, dall'altro, prevede che il relativo verbale di consegna, oltre a segnare il momento di efficacia del

trasferimento, costituisca titolo per la trascrizione, l'intavolazione e la voltura catastale dei diritti reali sui beni trasferiti.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione, prevedendo un ulteriore modo di acquisto della proprietà e individuando un titolo idoneo alla pubblicità immobiliare, inciderebbe nella materia «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.– L'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 prevede: a) che i Comuni che, al fine di fronteggiare la crisi derivante dall'emergenza da COVID-19, deliberino, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI) e riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possano coprire le relative minori entrate anche impiegando l'avanzo disponibile (primo periodo); b) che tali deliberazioni possano essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020 (secondo periodo).

Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'utilizzo dell'avanzo libero a copertura di minori entrate violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la relativa disciplina afferirebbe alle materie «sistema tributario e contabile dello Stato», «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «perequazione delle risorse finanziarie» e l'art. 109, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, consentirebbe l'impiego dell'avanzo disponibile solo per finanziare le spese correnti connesse con l'emergenza in corso.

Inoltre, la previsione che esenzioni e riduzioni possano essere deliberate anche dopo l'approvazione del bilancio 2020 contrasterebbe con l'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e con l'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» – norme interposte in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici – secondo cui le statuizioni afferenti alle tariffe e alle aliquote dei tributi devono essere adottate entro la data fissata per la deliberazione del bilancio. Di qui il vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Risulterebbero altresì violati l'art. 23 Cost. – in quanto il contribuente verrebbe assoggettato a una prestazione patrimoniale imposta oltre il termine perentorio fissato dal legislatore statale – e i principi sanciti dalla legge n. 212 del 2000, in mancanza di un riferimento temporale certo per l'individuazione di aliquote e tariffe applicabili per ciascun anno d'imposta.

1.3.– In ultimo, viene impugnato l'art. 11, commi da 1 a 4 e 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, in quanto, dettando la disciplina temporanea della reggenza con riferimento al segretario comunale e sovrapponendo la stessa a quella recata dall'art. 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, con conseguente disparità di trattamento rispetto al regime applicabile nel resto del territorio nazionale, violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché l'art. 4, numero 1-bis), dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, che imporrebbe alla Regione di uniformarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La normativa impugnata, inoltre, disponendo che l'onere finanziario determinato dall'incarico di reggenza sia escluso dal limite di spesa previsto per il lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultimo espresso, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.– Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 29-bis della legge regionale n. 21 del 2019 da esso introdotto è stato sostituito dall'art. 9, comma 34, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2020, n. 15 (Assestamento del bilancio per gli anni 2020-2022 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26). In particolare, a seguito

della menzionata sostituzione, è stata mantenuta l'attribuzione ai Comuni dei beni immobili delle UTI che esercitano le funzioni delle soppresse Province, in ragione del territorio in cui insistono (art. 29-bis, comma 5, primo periodo), mentre è stato espunto ogni riferimento al verbale di consegna, precedentemente considerato titolo idoneo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale dei diritti reali e momento di decorrenza del trasferimento della proprietà (art. 29-bis, comma 5, secondo periodo), previsioni su cui pure si appunta l'impugnativa.

Tale *ius superveniens* è parzialmente satisfattivo rispetto alle pretese avanzate in ricorso, permanendo inalterata solo la previsione del trasferimento immobiliare. Inoltre, la norma è rimasta in vigore per un breve lasso di tempo (dal 21 maggio all'11 agosto 2020) e la Regione ha riferito – ribadendolo anche in pubblica udienza, senza che l'Avvocatura generale dello Stato abbia obiettato alcunché – che la stessa non ha ricevuto applicazione.

Pertanto, alla stregua della costante giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenza n. 42 del 2021), sussistono gli estremi per dichiarare cessata la materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 nella parte in cui prevede: «I Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna».

3.– Quanto al residuo motivo di impugnazione del citato art. 1, comma 6, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., occorre, in via preliminare, esaminare l'eccezione d'inaffidabilità sollevata dalla Regione resistente in ragione del mancato confronto con le competenze legislative a essa riconosciute dallo statuto.

L'eccezione è priva di pregio.

Assumendo il contenuto di rilievo privatistico della disposizione impugnata – afferente al trasferimento immobiliare – il ricorso implicitamente esclude, alla luce della natura del parametro evocato, riferito alla materia dell'ordinamento civile, l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale assunto con l'indicazione della normativa statale contenuta nel codice civile, recante l'indicazione dei modi di acquisto della proprietà: art. 922 cod. civ.; la questione è così validamente prospettata e ne è possibile lo scrutinio nel merito (sentenze n. 42 e n. 11 del 2021).

4.– La questione non è fondata.

L'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare), dopo aver disposto la soppressione delle Province friulane (comma 1), rimette alla legge regionale la disciplina del «trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici» (comma 2).

L'art. 29-bis (Disposizioni per la liquidazione delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province), introdotto dalla disposizione impugnata nell'ambito della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2019, si inserisce nella sequenza legislativa regionale di superamento delle Province. In un contesto connotato dalla precedente istituzione delle UTI – modello organizzativo che la Regione ha inteso abbandonare – la disposizione si colloca in linea di continuità con l'attuazione della previsione statutaria poc'anzi citata, trasferendo ai Comuni, quali risorse strumentali, gli immobili di proprietà delle UTI «che esercitano le funzioni delle soppresse Province», a completamento di quanto previsto dal precedente art. 29 (Disposizioni speciali per il superamento delle Unioni che esercitano le funzioni delle soppresse Province) della medesima legge regionale.

Poiché il trasferimento immobiliare denunciato è riconducibile alla previsione di cui all'art. 12, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2016, disposizione che lo demanda espressamente al legislatore

regionale, è priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 nella parte in cui prevede: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono».

5.– Con riguardo all'impugnativa dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, la resistente ha parimenti eccepito il mancato confronto del ricorrente con le competenze a essa attribuite dallo statuto speciale.

Anche in questo caso l'eccezione non è fondata.

Alla luce del contenuto delle disposizioni impugnate, afferenti alla disciplina del bilancio degli enti locali, e della natura del parametro evocato, riferito a materie di competenza statale esclusiva, quanto prospettato dal ricorrente implicitamente esclude l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale assunto con elementi indiziari rappresentati dall'indicazione della normativa statale recante la disciplina conferente, in tal modo prospettando validamente le questioni e consentendone lo scrutinio nel merito (analogamente, sentenza n. 42 del 2021).

Tuttavia, prima di procedere ulteriormente alla loro disamina, è necessaria una sintetica descrizione del più complesso intervento realizzato dal legislatore regionale, nel cui ambito si colloca la disposizione impugnata.

5.1.– Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, «[i] Comuni che, al fine di fronteggiare la situazione di crisi derivante dall'emergenza COVID-19, deliberano, per l'anno 2020, riduzioni ed esenzioni della tassa sui rifiuti (TARI), ai sensi dell'articolo 1, comma 660, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), riduzioni della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), possono disporre la copertura del relativo minor gettito o minore entrata anche attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, nonché da trasferimenti regionali» (primo periodo) e «[I]e deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020» (secondo periodo).

Se il comma impugnato consente di fornire copertura finanziaria alle minori entrate determinate da esenzioni e riduzioni «anche» attraverso il ricorso a risorse derivanti dall'avanzo disponibile, oltre che da trasferimenti regionali, quelli successivi regolano questi ultimi. La Regione, infatti, concorre al sostegno dei Comuni che adottano i citati provvedimenti di riduzione della pressione fiscale con un ristoro parziale – ossia, pari alla metà del minor gettito e comunque non superiore ai valori indicati per ciascun ente locale nella Tabella A allegata (commi 4 e 5) – delle minori entrate della TARI per le utenze non domestiche, nonché di TOSAP e COSAP (comma 2), mediante l'istituzione di un fondo speciale compensativo (comma 3). Qualora lo Stato provveda al ristoro totale o parziale del minor gettito derivante dalla riduzione ed esenzione della TARI per le utenze non domestiche, nonché dalla riduzione della TOSAP o del COSAP, è previsto che gli importi regionali spettanti a ciascun Comune vengano ridotti del corrispondente ammontare (comma 7).

Il riferimento alle utenze non domestiche per la TARI e la correlazione all'occupazione di suolo pubblico, a cui ineriscono le altre due entrate oggetto di possibile rimodulazione, dimostrano come l'intento perseguito dal legislatore regionale – confermato dai lavori preparatori – sia quello di agevolare gli operatori economici particolarmente colpiti dalla pandemia e dalle misure adottate per contrastarla. Ciò tramite l'equivalente coinvolgimento dei Comuni, dei quali si è inteso salvaguardare l'autonomia decisionale in tema di tributi ed entrate locali, seppur incentivandone l'esercizio nel senso auspicato dalla Regione attraverso la possibilità, loro riconosciuta, di impiegare anche l'avanzo di amministrazione disponibile a copertura delle minori entrate.

5.2.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non è fondata.

La disposizione, che consente, per il 2020, di destinare l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni comunali di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP, è inquadrabile nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», atteso che,

come questa Corte ha già avuto modo di affermare, a tale ambito è riconducibile la disciplina della destinazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione (sentenza n. 78 del 2020).

La giurisprudenza costituzionale ha altresì evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019).

Infatti, l'art. 42, comma 6, 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), per le Regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell'estinzione anticipata dei prestiti.

Tale ordine viene temporaneamente derogato dall'art. 109, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che, mantenendo solo le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, consente agli enti locali l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione per finanziare le spese correnti connesse all'emergenza sanitaria con precedenza rispetto al finanziamento di quelle di investimento.

La disposizione impugnata, al fine di coinvolgere anche i Comuni nel supporto alle categorie economiche colpite dalle misure restrittive, consente di raddoppiare potenzialmente l'impatto dell'intervento e di realizzarlo in via immediata (senza lo svolgimento di un'attività provvedimento amministrativa). In tal modo essa, da un lato, evita la potenziale formazione di crediti inesigibili e, dall'altro, permette di ridurre la pressione fiscale attraverso l'impiego dell'avanzo disponibile, così optando per una soluzione alternativa all'erogazione diretta di contributi a fondo perduto.

Proprio tale alternatività consente di ravvisare nella temporanea riduzione delle entrate una sostanziale ed equivalente contribuzione indiretta e non permanente a favore dei soggetti beneficiari che, ove realizzata direttamente, sarebbe stata senz'altro da ascrivere a spesa corrente, nel cui ambito sono ricompresi i contributi per il funzionamento cui sono assimilati quelli erogati dalle amministrazioni territoriali a soggetti terzi, sia in conto capitale che in conto interessi (Allegato 4/2, punto 5.2, lettera c, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Ciò induce a ricondurre la previsione regionale alla medesima ratio espressa dal legislatore statale in tema di impiego dell'avanzo disponibile per finanziare la spesa corrente, con il che lo scostamento rispetto alla disciplina nazionale è solo formale, poiché detta previsione non collide con i precetti ricavabili direttamente dalle specifiche norme interposte evocate dal ricorrente (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016) e non frustra le esigenze a cui la disciplina di armonizzazione dei bilanci pubblici è funzionale, tra cui si annovera quella di preservare gli equilibri di bilancio (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016), che nella specie sono salvaguardati attingendo anche alla quota libera dell'avanzo di amministrazione.

5.3.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

5.3.1.– È inammissibile la questione promossa in riferimento ai principi espressi dalla legge n. 212 del 2000.

Essa sembra fondarsi sulla presunta violazione dell'art. 1, secondo cui «[l]e disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali».

Tuttavia, questa Corte ha più volte affermato che tali disposizioni non possono essere assunte quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria (ex plurimis, sentenza n. 247 del 2011).

5.3.2.– Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La materia interessata dall'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 – secondo cui «[l]e deliberazioni di riduzione ed esenzione possono essere adottate anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2020» – va identificata nell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Ciò in quanto, come già osservato da questa Corte, tale competenza 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» (sentenze n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016) – evidentemente influenzata dal coordinamento tra le deliberazioni che incidono sulle entrate comunali e la predisposizione del bilancio di previsione – e ad essa va ricondotta «la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale [...] che] si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della “finanza pubblica allargata”» (sentenza n. 250 del 2020).

Il ricorrente evoca, quali parametri interposti, l'art. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 e l'art. 53, comma 16, della legge n. 388 del 2000: la prima disposizione prevede che «[g]li enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione [...]»; la seconda statuisce, in maniera sostanzialmente omogenea, che «[i]l termine per deliberare le aliquote e le tariffe dei tributi locali [...] e le tariffe dei servizi pubblici locali, nonché per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione [...]».

Entrambe le disposizioni, dunque, individuano nella data fissata per la deliberazione del bilancio il termine finale per incidere sulle entrate locali (lo stesso, peraltro, fissato per le tariffe relative alla TARI, a regime, dall'art. 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Legge di stabilità 2014»).

Poiché la disposizione impugnata non prevede che, per il 2020, le delibere comunali di esenzione o riduzione della TARI o di riduzione di TOSAP e COSAP possano intervenire oltre il termine fissato dalla legislazione statale per l'approvazione del bilancio – slittato, per l'esercizio in considerazione, al 31 ottobre 2020, in virtù del decreto del Ministro dell'interno 30 settembre 2020 (Differimento del termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2020/2022 degli enti locali dal 30 settembre 2020 al 31 ottobre 2020), adottato ai sensi dell'art. 151, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 – essa non contrasta con le norme interposte evocate dal ricorrente, riferendosi esclusivamente all'eventualità che tale approvazione sia già intervenuta.

In sostanza, la statuizione regionale è diretta a ovviare al rischio che ai Comuni più solerti – e agli operatori economici del loro territorio – possa risultare precluso l'impiego del sopravvenuto meccanismo contributivo predisposto dal legislatore regionale, evitando così una discriminazione a loro danno rispetto a quegli enti locali che, viceversa, al momento della sua introduzione, non abbiano ancora provveduto ad approvare il bilancio.

È evidente che l'adozione della delibera modificativa delle entrate in considerazione in un momento successivo a quello dell'approvazione del bilancio richiede un adeguamento di quest'ultimo agli effetti da essa prodotti, onde salvaguardarne, nel rispetto del principio di trasparenza, l'equilibrio e la funzione programmatica e di accountability (sentenza n. 49 del 2018) che gli appartengono.

5.3.3.– Parimenti non fondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 in riferimento all'art. 23 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di precisare ripetutamente che la riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. è soddisfatta tanto dalla legge statale quanto da quella regionale (ex aliis, sentenza n. 435 del 2001).

Ne consegue che, in disparte il profilo della competenza, non riconducibile al parametro evocato, quest'ultimo non è violato dalla disposizione legislativa regionale oggetto d'impugnazione.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 è fondata in riferimento all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto.

Al dichiarato fine «di fare fronte alla grave e cronica carenza di segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo, anche in relazione alla imprescindibile operatività di tutti gli enti locali della Regione nella fase successiva al superamento dell'emergenza epidemiologica», il citato art. 11 (Reggenza temporanea delle sedi di segreteria) disciplina, fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli-Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, l'individuazione dei soggetti cui attribuire il ruolo di segretari comunali nelle sedi di segreteria con popolazione fino a 3.000 abitanti (comma 1), istituendo l'Elenco dei soggetti cui può essere attribuita la reggenza temporanea (comma 2), al quale possono iscriversi i dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale di cui all'art. 13, comma 13, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione (Legge finanziaria 2010)» (comma 3). I sindaci, dopo aver esperito senza successo la procedura di pubblicizzazione della sede di segreteria vacante, individuano il soggetto cui conferire l'incarico di reggenza, scegliendolo nell'ambito di una terna di nominativi predisposta sulla base delle manifestazioni d'interesse pervenute dagli iscritti, ovvero, in mancanza, della vicinanza del luogo di residenza dichiarato dagli stessi rispetto alla sede di conferimento dell'incarico (comma 4).

Alla stregua del suo oggetto e della necessità di soddisfare contingenti esigenze organizzative onde assicurare la continuità dell'azione amministrativa degli enti locali, la normativa impugnata va ricondotta alla materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 4, numero 1-bis), dello statuto.

Per espressa previsione statutaria, tuttavia, l'esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale.

Prevedendo e disciplinando, dunque, l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'interno (sentenza n. 23 del 2019), ai «dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», la Regione ha violato tale principio, eccedendo dal limite imposto dallo statuto.

Da tanto consegue la fondatezza della questione promossa.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi d'impugnazione.

7.– In ragione della stretta e inscindibile connessione con i primi quattro commi (in particolare, con il comma 4, cui espressamente rinvia) e della declaratoria di illegittimità costituzionale degli stessi, il comma 6 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020 – relativo all'inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza e all'esclusione del relativo onere dal limite di spesa previsto dal legislatore statale per il lavoro flessibile – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, senza che a tanto osti la circostanza di essere stato fatto oggetto di diretta impugnazione (sentenze n. 147 del 2018 e n. 250 del 2009).

Per le medesime ragioni, analoga sorte va riservata ai commi 5, 7 e 8 dello stesso art. 11, che, rispettivamente, sanzionano la mancata accettazione della sede oggetto di incarico, dispongono il collocamento in aspettativa del dipendente di ruolo incaricato e prevedono un regolamento di disciplina degli aspetti relativi all'iscrizione, alla tenuta dell'elenco di cui al precedente comma 2, alla determinazione dei criteri di priorità per l'individuazione delle terne dei nominativi dei possibili incaricati e alle procedure di richiesta e assegnazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 1 a 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia di autonomie locali, finanza locale, funzione pubblica, formazione, lavoro, cooperazione, ricerca e innovazione, salute e disabilità, rifinanziamento dell'articolo 5 della legge regionale 3/2020 recante misure a sostegno delle attività produttive);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 5 a 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, nella parte in cui prevede: «I Commissari, nominati ai sensi dell'articolo 29, comma 4, redigono il relativo verbale di consegna, che ai sensi dell'articolo 2645 del codice civile, costituisce titolo per l'intavolazione, la trascrizione immobiliare e la voltura catastale di diritti reali sui beni immobili trasferiti. Il trasferimento della proprietà dei beni immobili decorre dalla data del verbale di consegna», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promossa, in relazione ai principi espressi dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, nella parte in cui prevede: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono», promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 24 giugno 2021, n. 168

Materia: Tutela della salute - coordinamento della finanza pubblica - organizzazione degli uffici - determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Parametri invocati: artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto in oggetto, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto in oggetto nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010");

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale:

- degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 32, 81, 118, 119 e 136 della Costituzione;
- dell'art. 3, comma 1, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, 119 e 121 Cost.;

4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, comma 2, del decreto in oggetto come convertito, in riferimento al principio di leale collaborazione;
- degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché al principio di leale collaborazione;
- dell'art. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del decreto in oggetto, come convertito, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost..

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni in oggetto sono censurate, in sintesi, nelle parti in cui:

a) si impone (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a enti pubblici regionali e a enti del servizio sanitario regionale (SSR);

b) si demanda (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione, di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che questo possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria);

c) si dispone (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvalga unicamente, per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria, dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria;

d) si condiziona (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023;

e) si stabilisce (art. 7, comma 1) che le precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore;

f) si attribuisce (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. 150/2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019;

g) si prevede (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessino dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

Secondo la ricorrente, le descritte norme violerebbero gli artt:

- 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

- 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010");

- 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016;

- 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche);

- 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Con il primo motivo di ricorso, la Regione lamenta la violazione, ad opera di tutte le disposizioni impugnate, dell'art. 136 Cost. A suo giudizio, il legislatore statale non avrebbe rispettato il giudicato costituzionale derivante dalla sentenza 233/2019, con cui la Corte ha affermato che lo Stato avrebbe dovuto attentamente monitorare l'efficacia delle misure straordinarie – introdotte dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60 – volte a supportare l'azione commissariale di risanamento della sanità calabrese e che le competenze regionali con le quali la normativa statale interferiva non erano state violate, ma solo «temporaneamente ed eccezionalmente "contratte"».

Con il secondo, la Regione sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e l'art. 8 della legge 131/2003. Secondo la ricorrente, il legislatore statale, adottando il d.l. 150/2020, avrebbe realizzato un'ingiustificata contrazione – tutt'altro che temporanea e produttiva di effetti pregiudizievoli sulla sanità calabrese – delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

Quanto ai motivi d'impugnazione specificamente rivolti alle singole misure introdotte dal legislatore statale, secondo la Regione l'impugnato art. 1, comma 2, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione della struttura commissariale, per un verso, invaderebbe la competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», violando gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost., in conseguenza dell'impatto che avrebbe sull'organizzazione dei propri uffici; per altro verso, produrrebbe sul bilancio regionale effetti incerti e privi di copertura finanziaria, ponendosi così in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost.

Gli impugnati artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, lederebbero gli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015. Infatti, disciplinando la nomina dei commissari straordinari degli enti del SSR e disponendo la cessazione dalle funzioni dei direttori generali o di altri organi preposti ai medesimi enti nominati dalla Regione dopo la scadenza del termine di applicabilità delle suddette norme speciali dettate dal d.l. 35/2019, come convertito, essi recherebbero norme di dettaglio nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e inciderebbero «sull'assetto delineato» dal citato d.lgs. 171/2016, sicché avrebbero dovuto essere preceduti, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 3, comma 1, violerebbe, da un lato, gli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., giacché porrebbe una norma di dettaglio «in materia di legislazione concorrente»; dall'altro, gli artt. 81, terzo comma, 117, e 119 Cost., poiché il previsto ricorso alle stazioni appaltanti diverse da quella calabrese avverrebbe senza limiti di costo, con la conseguenza che la disposizione sarebbe priva di copertura finanziaria.

L'ultimo motivo di impugnazione è diretto nei confronti dell'art. 6, comma 2, il quale, ad avviso della difesa regionale, subordinerebbe l'erogazione, in favore della Regione, del contributo di solidarietà previsto dal precedente comma 1 alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per un periodo (2022-2023) successivo alla prossima scadenza (nel 2021) del programma attualmente vigente. In tal modo la norma censurata dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre sine die, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanit[ario] regionale calabrese» Inoltre, la norma porrebbe «nel 2020 come condizione per l'erogazione di fondi [la] presentazione ed approvazione di un Programma Operativo che, teoricamente, lo Stato dovrebbe dare per scontato non essere approvato, per conclusione del commissariamento al più entro il 2021», favorendo così «il susseguirsi di Programmi Operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo». Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost., giacché, subordinando l'erogazione del contributo a un evento «futuro e incerto», il legislatore statale avrebbe determinato una «“entrata” meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale». Sarebbe violato, inoltre, il principio di leale collaborazione.

Analizzando le singole censure, si rileva che la Corte ha innanzitutto ritenuto inammissibile per difetto di motivazione la questione promossa in riferimento alla violazione del giudicato costituzionale formatosi a seguito della sentenza 233/2019, e pertanto dell'art. 136 Cost.

La Corte ha poi vagliato nel merito le ulteriori censure, che coinvolgono tutte le norme impugnate e che riguardano il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, in relazione alle materie «tutela della salute», «coordinamento della finanza pubblica» e «organizzazione degli uffici», 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

Nell'ambito di tali generali censure, la Corte ha trattato prima separatamente quella concernente l'art. 1, comma 2, dell'impugnato decreto-legge, come convertito, che deve essere considerata congiuntamente con le specifiche doglianze – basate sulla violazione degli artt. 81, 117, quarto comma, in relazione alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», 119 e 121 Cost. – segnatamente rivolte soltanto a tale disposizione.

Nel merito, le questioni dichiarate ammissibili sono state ritenute fondate in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché agli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

La Corte procede ad un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Essa rileva come, nella riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali sia "in prospettiva generativa" e quindi occorre dare "la prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali", la cui tutela spetta allo Stato quale "garante di ultima istanza". Questo potere sostitutivo dello Stato, tuttavia, deve essere "utile" e quindi si giustifica solo se garantisce effettivamente le esigenze unitarie della Repubblica invece compromesse dalla Regione. Si "rischia altrimenti di produrre, a causa dell'impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di disuguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale". Pertanto, a suo giudizio, in situazioni estreme come quella in esame, occorre un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato e fornito direttamente dallo Stato e di cui sarebbe opportuno che l'onere fosse a carico della stessa autorità centrale, in modo da evitare ogni possibile condizionamento ambientale.

La Corte rileva come, a distanza di quasi otto mesi dall'approvazione delle norme urgenti del d.l.150/2020, il commissario ad acta non disponga ancora di una adeguata struttura di supporto.

La Corte ha del resto in diverse occasioni evidenziato che «[i]l lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell'andamento di tale processo, cosicché si accentua l'esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sentenza n. 117 del 2018).

In questi termini, la norma censurata disattende il monito contenuto nella sentenza 233/2019, con cui la Corte ha avuto cura di precisare che «[l]'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di "risanamento del servizio sanitario" e soprattutto di tutela del "rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario" nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti [...] dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse». Tale valutazione risulta, per quanto detto, mancata perché il metodo prefigurato dalla norma censurata si traduce in una misura che difetta di proporzionalità, non solo determinando un grave vulnus all'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie per gli abitanti della Regione ma anche tendendo a far perdere allo stesso potere sostitutivo quella temporaneità (sentenza n. 233 del 2019) che è invece insita nella sua stessa natura.

In considerazione di ciò la Corte, ritiene che l'art. 1, comma 2, secondo periodo, del d.l. 150/2020, come convertito, violi l'art. 120, secondo comma, Cost.

Gli argomenti illustrati fanno altresì emergere la sussistenza del contrasto con gli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost. La disposizione impugnata manifesta un ulteriore difetto di proporzionalità laddove obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente «minimo» di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita, come detto, di essere congruamente garantito da personale statale o comunque diverso da quello regionale, anche in modo da avviare processi di riqualificazione e di valorizzazione di quest'ultimo. In questi termini la suddetta disposizione, imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, determina un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocatione delle spese.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 1, comma 2, del d.l.150/2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un dato «minimo» anziché «massimo».

La Corte ha inoltre ritenuto fondate le censure relative all'art. 6, comma 2, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

A suo giudizio, tale articolo sarebbe illegittimo nella parte in cui non prevede, per l'assegnazione del contributo triennale di solidarietà di 60 milioni di euro, in alternativa al piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-2021, l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione (in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009).

A suo giudizio, quest'ultimo assolverebbe alla “medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario ad acta e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei Ministri”, dimostrerebbe la volontà della Regione di intraprendere un cammino per uscire dalla perdurante situazione di stallo.

Le altre censure relative agli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. 150/2020, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non sono state ritenute fondate.

Tali disposizioni introducono, infatti, misure straordinarie che rafforzano i poteri del commissario ad acta e pongono precetti funzionali allo scopo dell'erogazione dei LEA e del raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari. Esse sono fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Non violano il principio di leale collaborazione perché, come la Corte ha costantemente precisato, la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da «un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” regionali [...]: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 200 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2019). A sostegno della rilevata non fondatezza della censura, viene quindi in considerazione il costante orientamento della Corte secondo cui «il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione»

La Corte ha dichiarato inoltre come non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, impostate sull'assunto che esse siano relative alla materia della «tutela della salute» incidendo, in particolare, sull'assetto della dirigenza sanitaria delineato dal d.lgs. 171/2016. Secondo la Corte, le norme denunciate attengono in via prevalente a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché concernenti l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sia perché ascrivibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

Sono state, invece, ritenute inammissibili perché oscure e contraddittorie le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3, comma 1, e prospettate in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost. Secondo la Corte, la ricorrente non avrebbe sufficientemente chiarito le ragioni del lamentato contrasto, dal momento che, in entrambi gli atti introduttivi, ha sostenuto che la disposizione in discorso costituirebbe «norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente» senza, tuttavia, specificare di quale materia si tratterebbe. Tale carenza non sarebbe colmata dal richiamo, operato dalla difesa regionale, a due pronunce della Corte (sentenze n. 166 del 2019 e n. 43 del 2011), relative alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale,

riconducibile alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e non a quella concorrente di cui all'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

Infine, sono state ritenute inammissibili anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 81, quarto (recte: terzo) comma, 117 e 119 Cost. Per la Corte, in primo luogo, sarebbe generica e meramente assertiva l'affermazione della ricorrente secondo la quale il ricorso alla Consip spa «p[otrebbe] avvenire senza limiti di costo»: essa non argomenterebbe ulteriormente al riguardo, specialmente con riferimento alle spese degli ipotetici contenziosi che deriverebbero dalle procedure curate da tale centrale di committenza. In secondo luogo, secondo la Corte la censura non chiarisce in che modo la norma – che non istituisce nuovi uffici né amplia le funzioni di strutture esistenti, limitandosi a richiedere il ricorso a centrali di committenza – comporterebbe nuovi e diretti oneri, necessariamente soggetti all'obbligo di copertura. Tale lacuna motivazionale ha portato la Corte a ritenere del tutto insufficiente anche la dimostrazione della ridondanza sulle competenze regionali ritenute lese.

SENTENZA N. 168
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, promossi dalla Regione Calabria con ricorsi rispettivamente notificati il 28 dicembre 2020 e il 22 febbraio 2021, depositati in cancelleria il 29 dicembre 2020 e il 26 febbraio 2021, iscritti al n. 105 del registro ricorsi 2020 e al n. 9 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 4 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 giugno 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 28 dicembre 2020 e depositato il giorno successivo (reg. ric. n. 105 del 2020), la Regione Calabria ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario).

1.1.– Tali disposizioni sono censurate, in sintesi, nelle parti in cui: a) si impone (art. 1, comma 2) alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente «minimo» di venticinque unità di personale appartenente ai ruoli regionali oppure a enti pubblici regionali e a enti del servizio sanitario regionale (SSR); b) si demanda (art. 2, commi 1 e 2) al commissario ad acta la nomina, previa intesa con la Regione (e, nei casi di aziende ospedaliere universitarie, con il rettore), di un commissario straordinario per ogni ente, o anche per più enti, del SSR, prevedendo poi che questo possa essere scelto «anche» nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'art. 1 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria); c) si dispone (art. 3, comma 1) che il commissario ad acta si avvalga unicamente – per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture strumentali all'esercizio delle proprie funzioni e superiori alle soglie di rilevanza comunitaria – dei mezzi di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione dalla Consip spa ovvero, previa convenzione, da centrali di committenza delle Regioni limitrofe o dalla centrale di committenza della Regione Calabria; d) si condiziona (art. 6, comma 2) l'erogazione delle somme finalizzate a supportare gli interventi di potenziamento del SSR alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023; e) si stabilisce (art. 7, comma 1) che le

precedenti disposizioni si applicano per un periodo di ventiquattro mesi dalla loro entrata in vigore; f) si attribuisce (art. 7, comma 3) al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la possibilità di aggiornare, in relazione ai compiti affidati al commissario ad acta con lo stesso d.l. n. 150 del 2020, il mandato commissariale assegnato con la deliberazione del 19 luglio 2019; g) si prevede (art. 7, comma 4) che i direttori generali degli enti del SSR, nonché ogni ulteriore organo ordinario o straordinario preposto ad aziende o enti del medesimo servizio sanitario, eventualmente nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020, cessino dalle loro funzioni a decorrere dalla entrata in vigore del decreto-legge medesimo.

1.2.– Ad avviso della ricorrente, le descritte norme violerebbero gli artt. 5, 81, 117, 119, 120, 121 e 136 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione agli artt. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 2, commi 78, 88 e 88-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»; 1, 2, 3, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche); 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Al di là del ridondante richiamo alle numerose disposizioni statali con le quali le norme impugnate contrasterebbero, le censure prospettate sono individuabili nei termini di seguito precisati.

1.2.1.– Con il primo motivo di ricorso, la Regione lamenta la violazione, ad opera di tutte le disposizioni oggetto di doglianza, dell'art. 136 Cost.

Il legislatore statale non avrebbe, infatti, rispettato il giudicato costituzionale in assunto derivante dalla sentenza n. 233 del 2019, laddove questa Corte ha affermato che lo Stato avrebbe dovuto attentamente monitorare l'efficacia delle misure straordinarie – introdotte dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60 – volte a supportare l'azione commissariale di risanamento della sanità calabrese e che le competenze regionali con le quali la normativa statale interferiva non erano state violate, ma solo «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”».

1.2.2.– Con il secondo, più articolato, motivo di ricorso, che come il primo investe tutte le norme impugnate, la Regione sostiene che queste violerebbero gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120 e 121 Cost., nonché il principio di leale collaborazione e l'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Secondo la ricorrente il legislatore statale, adottando il d.l. n. 150 del 2020, avrebbe realizzato un'ingiustificata contrazione – non solo tutt'altro che temporanea ma anche produttiva di effetti pregiudizievoli sulla sanità calabrese – delle competenze regionali nelle materie «organizzazione degli uffici», «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica».

In particolare, la Regione documenta l'inefficacia della gestione commissariale della sanità, durante la quale si sarebbe verificato un progressivo peggioramento dei livelli di assistenza senza sostanziali riduzioni del disavanzo sanitario, con la conseguenza, affermata dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2019, che «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi “sacrifici finanziari”, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati».

Sintomatica della lamentata inefficacia, sarebbe, tra l'altro, la circostanza che il programma operativo per il triennio 2019-2021 è stato approvato dal commissario ad acta con grave ritardo, cioè solo nel mese di febbraio del 2020, ovvero a ben un anno di distanza dal relativo termine di decorrenza.

La ricorrente rimarca quindi l'unilateralità dell'intervento legislativo censurato, osservando che il Governo, violando l'art. 8, commi 1 e 4, della legge n. 131 del 2003, non avrebbe invitato il Presidente della Giunta regionale a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri nel corso della quale è

stato adottato il d.l. n. 150 del 2020, né avrebbe in seguito trasmesso il testo approvato alla Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce delle considerazioni svolte sarebbe evidente, a parere della Regione, la lesione degli artt. 5, 117, secondo (recte: terzo) e quarto comma, Cost., in relazione alle materie della «tutela della salute», del «coordinamento della finanza pubblica» e della «organizzazione degli uffici», nonché degli artt. 120, secondo comma, 121 Cost., il quale «prevede che il potere legislativo della Regione sia esercitato dal Consiglio Regionale», e del principio di leale collaborazione.

1.2.3.– Quanto ai motivi d'impugnazione specificamente rivolti alle singole misure introdotte dal legislatore statale, secondo la Regione l'impugnato art. 1, comma 2, non ponendo limiti quantitativi al personale da mettere a disposizione della struttura commissariale, per un verso, invaderebbe la competenza residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», violando gli artt. 117, quarto comma, e 121 Cost., in conseguenza dell'impatto che avrebbe sull'organizzazione dei propri uffici; per altro verso, produrrebbe sul bilancio regionale effetti incerti e privi di copertura finanziaria, ponendosi così in contrasto con gli artt. 81 e 119 Cost.

1.2.4.– Gli impugnati artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, lederebbero gli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 8 del d.lgs. n. 171 del 2016 e all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015.

Infatti, disciplinando la nomina dei commissari straordinari degli enti del SSR e disponendo la cessazione dalle funzioni dei direttori generali o di altri organi preposti ai medesimi enti nominati dalla Regione dopo la scadenza del termine di applicabilità delle suddette norme speciali dettate dal d.l. n. 35 del 2019, come convertito, essi recherebbero norme di dettaglio nelle materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica e inciderebbero «sull'assetto delineato» dal citato d.lgs. n. 171 del 2016, sicché avrebbero dovuto essere preceduti, in ossequio al principio di leale collaborazione, dall'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

1.2.5.– L'art. 3, comma 1, violerebbe, da un lato, gli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., giacché porrebbe una norma di dettaglio «in materia di legislazione concorrente»; dall'altro, gli artt. 81, terzo comma, 117, e 119 Cost., poiché il previsto ricorso alle stazioni appaltanti diverse da quella calabrese avverrebbe senza limiti di costo, con la conseguenza che la disposizione sarebbe priva di copertura finanziaria.

1.2.6.– L'ultimo motivo di impugnazione è diretto nei confronti dell'art. 6, comma 2, il quale, ad avviso della difesa regionale, subordinerebbe l'erogazione, in favore della Regione, del contributo di solidarietà previsto dal precedente comma 1 alla presentazione e all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per un periodo (2022-2023) successivo alla prossima scadenza (nel 2021) del programma attualmente vigente.

In tal modo la norma censurata dimostrerebbe «l'intenzione statale di protrarre sine die, e certamente addirittura oltre la stessa vigenza della norma, la dannosa espropriazione del settore sanit[ario] regionale calabrese» (viene citata, in proposito, la sentenza n. 199 del 2018, nella quale questa Corte ha rilevato l'anomalia di un commissariamento protratto oltre un decennio).

Inoltre, la norma porrebbe «nel 2020 come condizione per l'erogazione di fondi [la] presentazione ed approvazione di un Programma Operativo che, teoricamente, lo Stato dovrebbe dare per scontato non essere approvato, per conclusione del commissariamento al più entro il 2021», favorendo così «il susseguirsi di Programmi Operativi sistematicamente non attuati, ed approvati con abnorme ritardo».

Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost., giacché, subordinando l'erogazione del contributo a un evento «futuro e incerto», il legislatore statale avrebbe determinato una «“entrata” meramente illusoria e non utilizzabile nell'immediatezza, causando in concreto una falla nel bilancio regionale».

Sarebbe violato, inoltre, il principio di leale collaborazione.

1.3.– La Regione sollecita infine questa Corte a sollevare dinanzi a sé questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009. Disposizioni, queste, che violerebbero, secondo la ricorrente, gli artt. 5, 120, secondo comma, e 121 Cost., oltre a contrastare con gli artt. 2, comma 78, della stessa legge n. 191 del 2009 e 8, comma 4, della legge n. 131 del

2003, nonché con il principio di leale collaborazione, nella parte in cui «consent[irebbero] – senza alcun meccanismo di coinvolgimento della Regione e/o della Conferenza Stato Regioni – di proseguire mediante atto unilaterale del Commissario il Piano di Rientro e il correlato commissariamento».

2.– Con ulteriore ricorso notificato il 22 febbraio 2021 e depositato il 26 febbraio 2021 (reg. ric. n. 9 del 2021), la Regione Calabria ha impugnato le medesime già denunciate disposizioni del d.l. n. 150 del 2020, nel testo risultante dalla legge di conversione 30 dicembre 2020, n. 181, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, 118, 119, 120, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e degli artt. 8 della legge n. 131 del 2003; 2, comma 78, della legge n. 191 del 2009; 1, 2, 3, 6, 8 e 9 del d.lgs. n. 171 del 2016; 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015; 5-bis del d.lgs. n. 502 del 1992.

2.1.– Ritenendo che le modifiche apportate dalla citata legge di conversione siano marginali e, comunque, inidonee a elidere la già lamentata lesività delle suddette norme quali risultanti dalla formulazione originaria del decreto-legge, la ricorrente articola censure in larga parte sovrapponibili a quelle poste a sostegno del primo ricorso.

2.1.1.– In particolare, con riguardo alle doglianze che investono tutte le norme impuginate, la difesa regionale ribadisce, con argomentazioni analoghe a quelle spese nel primo ricorso, la dedotta violazione degli artt. 5, 117, secondo (recte: terzo) e quarto comma, 120, secondo comma, 121 e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Sono altresì evocati a parametro gli artt. 32, 81, 118 e 119 Cost.

Osserva in proposito la ricorrente, in punto di ridondanza, che le materie di competenza regionale sulle quali le norme impuginate inciderebbero sarebbero strettamente intrecciate in particolare con quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e ricorda, quindi, che l'art. 118, terzo comma, Cost. prevede che, nelle materie – connotate da analogo intreccio – dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della sicurezza, la legge individui forme, tuttavia assenti nel caso di specie, di coordinamento tra Stato e Regioni.

Ricordato, inoltre, che l'art. 32 Cost. tutela la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo ma anche come interesse della collettività, la Regione rileva, poi, che lo stato di dissesto in cui versa la sanità calabrese avrebbe determinato una riduzione dell'accesso ai servizi ospedalieri.

2.1.2.– Venendo alle censure specificamente ritagliate sulle singole misure introdotte dalle norme impuginate, la ricorrente innanzitutto rimarca che l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, continuerebbe a non porre limiti quantitativi al ricorso ai dipendenti regionali da parte della struttura commissariale, così sottoponendo la Regione al rischio di pretese da parte del commissario finanziariamente non sostenibili e del tutto irragionevoli (al riguardo il ricorso documenta in modo analitico una sequenza di incomprensioni e contrasti con la gestione del commissario), a fronte delle quali questa Corte dovrebbe «trovare [...] un punto di equilibrio in materia».

Sostanzialmente ribadite, inoltre, le medesime doglianze già illustrate nel primo ricorso in merito al «combinato disposto» degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, nonché in ordine all'art. 3, comma 1 – a tale ultimo proposito menzionando, nella sola rubrica del motivo, anche il principio di leale collaborazione – la difesa regionale si sofferma, quindi, sull'art. 6, comma 2, ovvero sulla norma che si occupa del contributo di solidarietà, sostenendo che essa violi, oltre ai parametri in precedenza già evocati, anche gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

La norma, infatti, per come strutturata, renderebbe «sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive» – minando in tal modo l'equilibrio di bilancio – che la stessa «indica come indispensabili per contribuire alla soluzione dei problemi del sistema sanitario calabrese, ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dall[o] stesso Stato».

2.2.– Infine, la Regione rinnova a questa Corte la richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale anzidette e chiede la riunione del presente giudizio a quello promosso con il primo ricorso.

3.– I giudizi, in considerazione della loro evidente connessione, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.– Prima di procedere allo scrutinio delle questioni promosse, occorre osservare che a seguito della conversione in legge del d.l. n. 150 del 2020 il contenuto precettivo delle norme impugnate è rimasto in buona misura inalterato e, anche laddove esse hanno subito modifiche, queste non incidono sui motivi di censura.

Infatti, gli artt. 1, comma 2, 2, comma 2, e 7, comma 4, non sono stati modificati, mentre sostanzialmente immutata è rimasta la portata dell'art. 2, comma 1 (nel cui testo originario, dopo le parole «Il Commissario ad acta», sono state semplicemente inserite quelle «di cui all'articolo 1»); nell'art. 3, comma 1, per quanto qui rileva, la parola «superiori» (alle soglie di rilevanza comunitaria) è stata sostituita con quelle «di importo pari o superiore»; nell'art. 6, comma 2, la legge di conversione ha introdotto la previsione secondo cui la sottoscrizione dell'accordo tra lo Stato e le Regioni, al quale (unitamente all'ulteriore condizione di cui si duole la ricorrente) è subordinata l'erogazione del contributo di solidarietà, deve intervenire «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»; nell'art. 7, comma 1, le parole «per un periodo di 24 mesi» sono state sostituite con quelle «fino al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, e comunque per un periodo non superiore a 24 mesi»; infine, nell'art. 7, comma 3, la legge di conversione ha aggiunto la previsione che l'aggiornamento del mandato commissariale possa avvenire dopo aver sentito anche «il Presidente della regione».

Poiché, dunque, in sede di conversione il testo delle norme impugnate non ha subito modifiche di rilievo e considerato che, comunque, anche i profili di parziale novità appena descritti risultano indifferenti rispetto al concreto tenore delle doglianze (le quali nel secondo ricorso sono state reiterate e ampliate), lo scrutinio può essere condotto direttamente sulle norme come convertite, tenendo conto delle ragioni esposte in entrambi i ricorsi (in senso analogo, sentenze n. 108 del 2021 e n. 5 del 2018). Pertanto, le argomentazioni che seguono e le statuizioni che ne discendono devono intendersi cumulativamente riferite agli articoli del d.l. n. 150 del 2020, tanto nella loro originaria formulazione, quanto in quella risultante dalla conversione in legge del decreto-legge.

5.– Può, a questo punto, procedersi al vaglio delle censure di illegittimità costituzionale.

6.– La questione promossa in riferimento alla violazione del giudicato costituzionale formatosi a seguito della sentenza n. 233 del 2019, e pertanto dell'art. 136 Cost., è inammissibile per difetto di motivazione.

Nella specie, infatti, con la sentenza n. 233 del 2019 le questioni oggetto dello scrutinio sono state dichiarate inammissibili e non fondate e la ricorrente, nel lamentare il dedotto vulnus, non ha chiarito in alcun modo le ragioni per cui da una siffatta pronuncia deriverebbe un giudicato vincolante per il legislatore.

7.– Le ulteriori censure, che hanno ad oggetto tutte le norme impugnate, denotano il contrasto con gli artt. 5, 32, 81, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

8.– Preliminarmente all'esame del merito, deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 117, 119 e 121 Cost., sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato sulla scorta del rilievo per cui l'«elevato numero di parametri costituzionali evocati» e la sovrapposizione di temi eterogenei non consentirebbero di coglierne il nucleo essenziale.

L'eccezione va disattesa relativamente alle censure riferite agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 121 Cost., il cui nucleo essenziale, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte (punto 1.2.2.) è in realtà ben individuabile.

Essa deve, invece, essere accolta con riguardo all'evocato art. 119 Cost.

La Regione si limita, infatti, a richiamare tale parametro, omettendo tuttavia sia di illustrare le ragioni per cui le norme impugnate comprimerebbero la propria autonomia finanziaria, sia di specificare l'entità di tale asserita compressione (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2019).

8.1.– Per gli stessi motivi, devono essere dichiarate inammissibili le questioni promosse in riferimento all'art. 81 Cost., dal momento che anche questo parametro è stato evocato, a fondamento del motivo d'impugnazione che investe tutte le norme impugnate, in maniera meramente assertiva.

8.2.– Altrettanto generiche e, pertanto, inammissibili sono, infine, le censure formulate in riferimento agli artt. 32 e 118 Cost.

La dedotta lesione dell'interesse della collettività alla tutela della salute è, infatti, in ultima analisi argomentata alla luce delle pessime condizioni in cui versa il SSR, ma la Regione non chiarisce, in alcun modo, la ridondanza della lamentata violazione sulle proprie competenze.

Analogamente, la ricorrente evoca in maniera del tutto generica l'art. 118 Cost., e in particolare il suo terzo comma, in relazione alle «forme di coordinamento fra Stato e Regioni» da esso previste «nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117 [Cost.]» senza chiarirne, in modo minimamente adeguato, il nesso con le norme censurate.

9.– Rimangono quindi da vagliare nel merito le ulteriori censure, che coinvolgono parimenti tutte le norme impugnate e che riguardano il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, in relazione alle materie «tutela della salute», «coordinamento della finanza pubblica» e «organizzazione degli uffici», 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione.

10.– Nell'ambito di tali generali censure, occorre trattare prima separatamente quella concernente l'art. 1, comma 2, dell'impugnato decreto-legge, come convertito, che deve essere considerata congiuntamente con le specifiche doglianze – basate sulla violazione degli artt. 81, 117, quarto comma, in relazione alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», 119 e 121 Cost. – segnatamente rivolte soltanto a tale disposizione.

10.1.– Rispetto a queste ultime, specifiche, censure, in limine, va disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 81 Cost., per difetto di ridondanza, in quanto la ricorrente non avrebbe chiarito in che termini l'asserita lesione comporterebbe una menomazione delle sue competenze.

In realtà la Regione, diversamente da quanto fatto nel motivo di ricorso, sopra esaminato, che coinvolge tutte le disposizioni impugnate, articola una puntuale e documentata indicazione degli elementi che comproverebbero le ripercussioni dell'impugnato comma 2 dell'art. 1 – previsione di per sé idonea a produrre effetti finanziari a carico del bilancio regionale e priva di un limite quantitativo all'apporto esigibile da parte del commissario ad acta – sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria. Ne consegue che risulta sufficientemente motivata la ridondanza della violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. sull'autonomia organizzativa e di spesa regionale.

10.2.– Nel merito, le questioni dichiarate ammissibili sono fondate in riferimento all'art. 120, secondo comma, nonché agli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

10.3.– La precisazione dei motivi che conducono all'accoglimento deve essere preceduta da un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Questo istituto è stato espressamente previsto all'interno della riforma del 2001 diretta a ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali. Ciò a significare che la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali (così avviene, del resto, in diverse realtà presenti nel variegato panorama del pluralismo istituzionale italiano proprio con riguardo alla tutela della salute).

È emblematico, da questo punto di vista, che la regola dell'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini (i Comuni) sia stata compensata, nell'ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.), che implicano una relazione di *adaequatio rei et iuris*, in termini di giudizio – dato «il variabile livello degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019) – sulla

migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine (in progressione: Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

È inoltre indubbio che la medesima logica non sia estranea nemmeno ai criteri che hanno condotto alla ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni: del resto la stessa rigidità dei confini delle materie è a sua volta suscettibile di deroga in forza dell'esercizio, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dell'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 74 del 2018).

È soprattutto la previsione, in via straordinaria (ex plurimis, sentenza n. 43 del 2004), di un potere sostitutivo statale a confermare ed esplicitare che il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non prescinde dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali: si prefigura, infatti, la possibilità che queste possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale.

La disciplina di un potere sostitutivo statale nelle specifiche fattispecie indicate nell'art. 120, secondo comma, Cost. sta dunque a prefigurare la possibilità di una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto di non essere prontamente o efficacemente rimediabile dallo stesso controllo degli elettori sugli organi politici di quella determinata realtà territoriale: da qui l'intervento del potere statale, che può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale «non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario» (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 217 del 2020).

In altre parole, le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost. fanno «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 44 del 2014), e pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a «taluni interessi essenziali» (sentenza n. 43 del 2004).

Ciò a fronte, come detto, della crisi di una determinata autonomia territoriale, di cui però il sistema costituzionale continua a riconoscere il valore potenziale, in quanto non viene mutata, nell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la titolarità originaria delle competenze esercitate in via sostitutiva dall'autorità centrale.

10.3.1.– Quanto esposto chiarisce la connotazione costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.: questo, da un lato, si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie della Repubblica compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere, come detto, alla potenzialità del principio autonomistico.

In queste due coordinate si sostanzia quindi il precipuo ruolo, tipico degli ordinamenti a elevato tasso di decentramento e al contempo ispirati al modello cooperativo, dell'istituzione statale, che attraverso l'art. 120, secondo comma, Cost. è chiamata ad assumersi la «responsabilità» (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi.

In tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali.

Infatti, in questa situazione si stabilizzerebbero, altrimenti: a) la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; b) l'incremento ai massimi livelli

della pressione fiscale, previsto in via automatica (dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» e dall'art. 1, comma 86, della legge n. 191 del 2009) e quindi non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; c) il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; d) la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; e) il vulnus al principio dell'equilibrio di bilancio.

10.3.2.– La norma impugnata non riflette la descritta connotazione costituzionale del potere sostitutivo, perché stabilisce una misura che si dimostra irragionevole per la sua inadeguatezza alla situazione nella quale deve intervenire, segnata dal più che decennale commissariamento della sanità della Regione Calabria.

Va infatti precisato che quest'ultimo, per diversi motivi, costituisce un unicum nel panorama nazionale, essendosi caratterizzato in modo particolare rispetto a tutti gli altri sinora intervenuti.

A differenza di altre situazioni, dove i commissariamenti statali hanno assunto, a volte, durate non troppo dissimili ma si sono poi conclusi con il ritorno alla gestione regionale della sanità (come nel caso del Lazio e della Campania), solo per quello della Regione Calabria sono stati adottati, in rapida successione, due decreti-legge recanti specifiche discipline per la prosecuzione della gestione commissariale, giunta così a distinguersi da ogni altro precedente.

Unicamente nella Regione Calabria, inoltre, a differenza di altre realtà regionali (come quella del Molise), la sostituzione del Presidente della Regione con un funzionario statale quale commissario ad acta si protrae sin dal 2014, determinando però l'accendersi di una distruttiva conflittualità tra gli organi regionali e quelli commissariali.

Solo nella Regione Calabria, infine, le irregolarità registrate nella gestione regionale della sanità hanno assunto livelli di gravità mai riscontrati in precedenza.

Alle origini del commissariamento della ricorrente si pone, infatti, l'accordo per il piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria per il triennio 2010-2012, sottoscritto in data 17 dicembre 2009 in base all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, dal quale emerge espressamente come si fosse raggiunto un tale livello d'inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità da dover addirittura ricorrere, per tentare di ricostruirla, alla «cosiddetta procedura di "ascolto certificato" consistente in una dichiarazione dei Direttori Generali circa il livello dei debiti e dei crediti in capo a ciascuna Azienda Sanitaria».

10.3.3.– Criticità non dissimili, per gravità, del SSR calabrese tuttavia perdurano ancora, come ricorda l'Avvocatura generale nelle memorie di costituzione riportando le conclusioni della riunione dell'8 e del 9 ottobre 2020 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

In particolare, la difesa statale ha sottolineato le gravi carenze in ordine ai bilanci aziendali degli enti del SSR, non solo stigmatizzando «la mancata adozione dei bilanci 2013-2017 della ASP di Reggio Calabria», ma anche evidenziando che, per «i bilanci 2018, ne è stata constatata l'adozione da parte di tutte le aziende sanitarie, escluse l'ASP di Cosenza e, di nuovo, l'ASP di Reggio Calabria» e che, per «quanto concerne la situazione dei bilanci relativi all'anno 2019, è stato possibile riscontrarne l'adozione solo da parte del direttore generale dell'AO di Cosenza». Ha poi rimarcato la «assenza di direttori generali in carica», che ha impedito non solo l'applicazione delle procedure di verifica straordinaria per questi previste dall'art. 2 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, ma anche la stessa possibilità di programmare le attività con il necessario orizzonte temporale.

Più in generale, l'Avvocatura dello Stato, richiamando il verbale della suddetta riunione congiunta dei menzionati Tavoli tecnici, ha delineato l'allarmante quadro della sanità calabrese, con riguardo «alla rete ospedaliera, alla rete perinatale, alla rete oncologica, all'assistenza territoriale, allo stato dei pagamenti delle aziende del Servizio sanitario della regione Calabria, alla gestione del personale, ai flussi informativi, alla contabilità analitica e al programma operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19».

In udienza la difesa statale ha ricordato, infine, anche le misure cautelari personali che di recente hanno interessato la sanità calabrese, del resto caratterizzata da ben due (su cinque) aziende sanitarie che hanno da poco subito lo scioglimento per infiltrazioni mafiose (nel settembre 2019 quella di Catanzaro, nel marzo 2019 quella di Reggio Calabria).

10.3.4.– A fronte di questo contesto, tuttavia, non si può non convenire con i ricorsi regionali quando constatano che tale situazione si verifica nonostante il lungo commissariamento.

Infatti, «in dieci anni, il disavanzo cristallizzato nel piano di rientro si è ridotto – in termini assoluti – di pochissimo, passando da 104,304 mln di euro iniziali a € 98,013 mln a fine 2019», con la conseguenza che «gli abitanti della Calabria stanno da dieci anni colmando una voragine finanziaria che cresce e si alimenta di anno in anno. A fronte di questi “sacrifici finanziari”, i medesimi cittadini non godono però di servizi sanitari adeguati», perché i LEA ancora non sono garantiti secondo il livello ritenuto sufficiente dal Tavolo e dal Comitato sopra ricordati, mentre la mobilità sanitaria dei cittadini calabresi ha ormai assunto dimensioni imponenti (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, rispettivamente: relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria per l’esercizio finanziario 2019 e intervento orale del magistrato relatore nell’udienza del 10 dicembre 2020).

Si è dunque realizzata una situazione di doppia negatività fra costi e prestazioni, ovvero tra «performance negativa nella qualità delle prestazioni» e «disavanzi privi di copertura» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, delibera 29 maggio 2019, n. 9, Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica).

10.3.5.– È in questo quadro che deve essere dunque considerata la norma impugnata, che prevede, nei primi due periodi: «[l]a regione Calabria mette a disposizione del Commissario ad acta il personale, gli uffici e i mezzi necessari all’espletamento dell’incarico, ai sensi dell’articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Il contingente minimo di personale messo a disposizione dalla regione Calabria è costituito da 25 unità di personale dotato di adeguata esperienza professionale, appartenente ai ruoli regionali in posizione di distacco obbligatorio o da acquisire tramite interpello, in posizione di comando, ai sensi dell’articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, da enti pubblici regionali e da enti del servizio sanitario regionale».

Essa detta un’irragionevole e non proporzionata disciplina di un aspetto cruciale dei processi in cui si esercita il potere sostitutivo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost., perché l’impegnativa azione di risanamento, in cui, come detto, lo Stato assume la responsabilità del garante di ultima istanza, non può evidentemente essere sostenuta, nei casi critici come quello in esame, dal solo commissario ad acta.

Quest’ultimo, infatti, agendo – nell’attuazione del concordato piano di rientro – in sostituzione del livello politico regionale, inevitabilmente, si confronta con una pubblica amministrazione territoriale che risulta gravemente inadempiente sotto molteplici profili. In tale azione, pertanto, il commissario deve essere assistito da una struttura amministrativa all’altezza del delicatissimo compito che si trova a svolgere.

La norma censurata ha inteso identificare tale struttura in prevalenza nei dipendenti della stessa amministrazione regionale, ovvero in un minimo di venticinque unità di personale «appartenente ai ruoli regionali» o di enti pubblici regionali e di enti del SSR, mentre meramente ancillare a questa previsione, per contenuti e numeri, è quella (di cui al comma 4 dello stesso art. 1) che consente al commissario di avvalersi del personale dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS).

Tale impostazione è risultata fallimentare e ha condotto, in forza della sequenza di seguito descritta, all’attuale, paradossale, situazione, confermata in udienza da entrambe le parti, per cui a distanza di quasi otto mesi dall’approvazione delle norme urgenti del d.l. n. 150 del 2020 il commissario ad acta non dispone ancora di una adeguata struttura di supporto.

La Regione ricorrente, infatti, con la delibera di Giunta regionale 13 gennaio 2021, n. 2 (Articolo 1, comma 2, Decreto Legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni dalla Legge 30

dicembre 2020, n. 181 “Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario” – adempimenti), sostiene di avere messo a disposizione del commissario ad acta «oltre un centinaio di [dipendenti] del Dipartimento Tutela della Salute [...] per complessive 109 unità, 98 dipendenti – un Dirigente Generale, 12 Dirigenti, 53 Funzionari Cat. D, 11 Collaboratori Cat. C, 21 ulteriori unità di categorie B ed A – ed 11 unità lavorative in distacco da Calabria Lavoro»).

Tuttavia, a fronte di questa delibera, emerge dalla stessa documentazione prodotta dalla difesa regionale che il commissario, ritenendola meramente elusiva, ha assunto il decreto 12 febbraio 2021, n. 26, nel quale ha osservato che la delibera medesima «non risponde adeguatamente alle esigenze di supporto della struttura commissariale, atteso che il Dipartimento Tutela della Salute, Servizi Sociali e Socio Sanitari presenta tuttora una grave carenza di risorse umane».

Rilevando quindi che «alcuni Settori di strategica importanza sono del tutto privi di personale» e che «alla data odierna non sono ancora disponibili i mezzi necessari all’espletamento dell’incarico commissariale», il decreto in esame non trova altra via di uscita che quella di demandare «l’acquisizione di servizi idonei a garantire il supporto necessario alle azioni del mandato commissariale in relazione particolarmente al rilascio di autorizzazioni e accreditamenti» ed altre delicate funzioni alle procedure attivabili «tramite CONSIP S.p.A. o mercato elettronico, per un periodo minimo di 6 mesi, nelle more del verificarsi delle condizioni previste all’art. 1 del D.L. 150/2020».

Tali condizioni, come confermato dalle parti in udienza, a tutt’ora non si sono verificate.

10.3.6.– La descritta, paradossale situazione sottolinea l’incongrua modalità di disciplina del potere sostitutivo statale declinata dalla norma censurata. Questa, infatti, ha in ultima analisi escluso la possibilità che il commissario ad acta sia sin dall’inizio assistito da una adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, in quanto ha invece preteso affidare il compito di fornirla alla stessa amministrazione regionale, quando sono proprio la grave inefficienza e il condizionamento ambientale di quest’ultima che hanno concorso a determinare le condizioni dell’attivazione del potere sostitutivo.

Quest’ultimo, invece, in situazioni estreme come quella in oggetto, non può essere certo attuato attraverso il mero avvicendamento del vertice, senza considerare l’inefficienza dell’intera struttura sulla quale tale vertice è chiamato a operare in nome dello Stato; si rischia altrimenti di produrre, a causa dell’impotenza cui si destina il commissario, un effetto moltiplicatore di diseguaglianze e privazioni in una Regione che già sconta condizioni di sanità diseguale.

È chiaro che in situazioni come quella in esame, l’effetto utile – evocato dalla censura regionale – dell’esercizio del potere di cui all’art. 120, secondo comma, Cost. non può, infatti, che essere perseguito attraverso un intervento che comporti una prevalente sostituzione della struttura inefficiente con personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato – e di cui sarebbe opportuno che l’onere sia a carico della stessa autorità centrale –, in modo da evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale.

La previsione contenuta nella norma impugnata, che da un lato insiste nell’assegnare un ruolo determinante, in sostanza, al Dipartimento Tutela della salute della Regione e dall’altro non dispone un adeguato innesto di personale esterno e altamente qualificato, si dimostra dunque, nella specie, non proporzionata e incongrua rispetto alle urgenti finalità perseguite dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nel suo complesso.

Infatti, per l’esercizio di un commissariamento in corso da più di un decennio essa finisce per far dipendere l’ottenimento del contingente di supporto – e quindi, in definitiva, l’effettività del potere sostitutivo esercitato dal commissario ad acta – proprio dal comportamento della Regione, nonostante, peraltro, la conflittualità e il conclamato peggioramento dei rapporti reciproci.

Questa Corte ha del resto in diverse occasioni evidenziato che «[i]l lungo protrarsi del commissariamento costituisce tuttavia un sintomo negativo dell’andamento di tale processo, cosicché si accentua l’esigenza di soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite» (sentenza n. 117 del 2018).

La necessità di una discontinuità nell'intervento e di un affiancamento forte e straordinario dello Stato, in particolare da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, al fine di attuare effettivamente il piano di rientro e al contempo di porre le condizioni per una possibile successiva uscita dal commissariamento, è peraltro largamente emersa nell'ambito delle audizioni di esperti, svolte il 17 novembre 2020 presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del d.l. n. 150 del 2020.

Il carattere della sproporzione consiste quindi nell'inadeguatezza del meccanismo normativo a garantirne la finalità.

Né a ciò supplisce adeguatamente l'ulteriore potere sostitutivo, previsto nell'ultimo periodo della disposizione impugnata, attivabile in caso di inadempienza della Regione, perché esso non solo vanifica le evidenti esigenze di immediata operatività dell'azione del commissario, ma si presta a facili elusioni, analoghe a quelle che, del resto, puntualmente si sono verificate.

10.3.7.– In questi termini la norma censurata disattende il monito contenuto nella sentenza n. 233 del 2019, dove questa Corte ha avuto cura di precisare che «[l]'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore del 2019 allo scopo perseguito di “risanamento del servizio sanitario” e soprattutto di tutela del “rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario” nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti [...] dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa delle misure stesse».

Tale valutazione risulta, per quanto detto, mancata perché il metodo prefigurato dalla norma censurata si traduce in una misura che difetta di proporzionalità, non solo determinando un grave vulnus all'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie per gli abitanti della Regione ma anche tendendo a far perdere allo stesso potere sostitutivo quella temporaneità (sentenza n. 233 del 2019) che è invece insita nella sua stessa natura.

10.3.8.– Le considerazioni che precedono conducono dunque a ritenere che l'art. 1, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, violi l'art. 120, secondo comma, Cost.

10.4.– Gli argomenti illustrati fanno altresì emergere la sussistenza del contrasto con gli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.

Come stabilito anche dall'art. 8, comma 5, della legge n. 131 del 2003 «[i] provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite», in caso contrario risolvendosi invece in una compressione arbitraria dell'autonomia regionale, sacrificata senza giustificazione alcuna.

Persa, infatti, la funzione propria del potere sostitutivo a causa dell'inadeguatezza del personale regionale a fornire un esaustivo supporto all'azione del commissario, la disposizione impugnata manifesta un ulteriore difetto di proporzionalità laddove obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente «minimo» di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita, come detto, di essere congruamente garantito da personale statale o comunque diverso da quello regionale, anche in modo da avviare processi di riqualificazione e di valorizzazione di quest'ultimo.

In questi termini la suddetta disposizione, in assenza (come dedotto dalla ricorrente) di uno specifico limite quantitativo massimo, finisce per fare ingiustificatamente leva su un fattore che può svolgere un ruolo solo ancillare rispetto a quello, quantitativamente e qualitativamente prevalente, che deve invece spettare al personale esterno.

Imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, tale disposizione determina un'illegittima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocazione delle spese.

10.5.– Sulla scorta dei rilievi svolti, deve in conclusione essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del

commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un dato «minimo» anziché «massimo».

10.6.– Restano assorbite le ulteriori censure rivolte all'impugnato art. 1, comma 2, ad eccezione di quella sulla leale collaborazione, da dichiararsi non fondata per le stesse ragioni che verranno esposte di seguito.

11.– Le altre censure che attengono al restante complesso degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, non sono fondate.

Tali disposizioni introducono, infatti, misure straordinarie volte a rafforzare i precipui poteri del commissario ad acta nella perdurante sussistenza di una situazione estremamente critica nella sanità calabrese e pongono precetti che – in questo caso – sono funzionali allo scopo dell'erogazione dei LEA e del raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari.

È pertanto decisiva, al fine del rigetto delle questioni in discorso, la considerazione che le norme in esame risultano fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nemmeno esse si pongono in contrasto con il principio di leale collaborazione perché, come questa Corte ha costantemente precisato, la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da «un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” regionali [...]: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro» (sentenza n. 200 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2019).

Si tratta di principi che devono essere qui ribaditi e che comportano l'infondatezza della doglianza della ricorrente: la partecipazione della Regione al percorso di risanamento risulta, infatti, assicurata dall'evidenziato confronto con lo Stato in sede di verifica dell'attuazione del piano.

Peraltro, va anche considerato che, con il motivo in esame, a ben vedere la ricorrente lamenta l'omessa previsione di forme di interlocuzione non tanto nella fase a valle, attuativa delle singole norme introdotte dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, quanto nella fase a monte, relativa cioè all'adozione dello stesso.

A sostegno della rilevata non fondatezza della censura, viene quindi in considerazione il costante orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione» (ex plurimis, da ultimo, sentenza n. 37 del 2021).

11.1.– In forza delle argomentazioni che precedono, le questioni di legittimità costituzionale che investono, nel loro insieme, gli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non sono fondate.

12.– Quanto poi alle altre specifiche doglianze che attengono alle singole disposizioni, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, impostate sull'assunto che tali disposizioni afferiscano alla materia della «tutela della salute» incidendo, in particolare, sull'assetto della dirigenza sanitaria delineato dal d.lgs. n. 171 del 2016.

Quella della ricorrente è, infatti, una prospettazione riduttiva, poiché le norme denunciate, senza dubbio speciali rispetto alla disciplina generale dettata dal decreto legislativo appena citato, vanno piuttosto ricondotte in via prevalente a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché concernenti l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sia perché ascrivibili alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

In particolare, la previsione della nomina dei commissari straordinari da parte del commissario ad acta e quella, ad essa strumentale, che fa cessare dalle funzioni gli organi eventualmente nominati dalla Regione dopo la scadenza dell'efficacia delle disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, esprimono la finalità di assicurare un idem sentire nell'attuazione del piano di rientro e, in questa prospettiva, rafforzano l'esercizio del potere sostitutivo statale, a fronte dei risultati negativi del modello di direzione aziendale di nomina regionale nella gestione economico-finanziaria degli enti del SSR e nella erogazione dei LEA.

13.– Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 3, comma 1, sono inammissibili.

13.1.– Con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 117, terzo comma, e 121 Cost., la ricorrente non ha, infatti, sufficientemente chiarito le ragioni del lamentato contrasto, dal momento che, in entrambi gli atti introduttivi, ha sostenuto che la disposizione in discorso costituirebbe «norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente» senza, tuttavia, specificare di quale materia si tratterebbe. Né tale carenza è colmata dal richiamo, operato dalla difesa regionale, a due pronunce di questa Corte (sentenze n. 166 del 2019 e n. 43 del 2011), giacché queste si riferiscono alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, riconducibile alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e non a quella concorrente di cui all'evocato art. 117, terzo comma, Cost.

La censura è, pertanto, oscura e contraddittoria, con conseguente preclusione dell'esame nel merito (da ultimo, sentenza n. 115 del 2021).

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 81, quarto (recte: terzo) comma, 117 e 119 Cost. sono inammissibili.

Infatti, sotto un primo profilo, la ricorrente afferma in maniera generica e assertiva che il ricorso alla Consip spa «p[otrebbe] avvenire senza limiti di costo», ma non argomenta ulteriormente al riguardo, specialmente con riferimento alle spese degli ipotetici contenziosi che deriverebbero dalle procedure curate da tale centrale di committenza.

Inoltre, la censura non chiarisce in che modo la norma – che non istituisce nuovi uffici né amplia le funzioni di strutture esistenti, limitandosi a richiedere il ricorso a centrali di committenza – comporterebbe nuovi e diretti oneri, necessariamente soggetti all'obbligo di copertura.

La lacuna motivazionale ora rilevata porta, altresì, a ritenere del tutto insufficiente anche la dimostrazione della ridondanza sulle competenze regionali ritenute lese.

14.– Infine, le censure che hanno ad oggetto l'art. 6, comma 2, sono fondate in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», per le ragioni di seguito precisate.

Ad avviso della ricorrente, la norma in esame, nelle suddette materie di competenza concorrente, non consentirebbe «alla Regione l'equilibrio di bilancio, rendendo sostanzialmente non percepibili somme aggiuntive», benché indicate «come indispensabili» a risolvere i problemi del SSR, «ponendo così un ostacolo al riequilibrio della situazione calabrese determinata dall[o] stesso Stato» e di fatto irragionevolmente stabilizzando un metodo che avrebbe l'effetto di determinare l'automatica «estensione per almeno un altro biennio del commissariamento».

La doglianza regionale coglie, in relazione ai suddetti parametri, una contraddizione insita nella puntuale condizione prescritta dalla norma impugnata, dal momento che la finalità del «contributo di solidarietà» in essa previsto è espressamente quella di consentire – previa sottoscrizione di un accordo tra Stato e Regioni – «interventi di potenziamento del servizio sanitario regionale stante la grave situazione economico-finanziaria e sanitaria presente nella regione Calabria» (così il comma 1 del medesimo art. 6).

Tuttavia la «erogazione della somma» di sessanta milioni di euro «per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023», in cui si sostanzia un contributo ritenuto dallo stesso legislatore necessario al fine di risollevarne la situazione del SSR della Calabria, è resa possibile unicamente in forza della presentazione e approvazione, che competono al commissario ad acta di nomina statale, del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023.

In questi termini la norma censurata esclude implicitamente l'erogazione del contributo nell'ipotesi parimenti prevista dalla legislazione in materia all'art. 2, comma 88, secondo e terzo periodo, della legge n. 191 del 2009: «[è] fatta salva la possibilità per la regione di presentare un nuovo piano di rientro ai sensi della disciplina recata dal presente articolo. A seguito dell'approvazione del nuovo piano cessano i commissariamenti, secondo i tempi e le procedure definiti nel medesimo piano per il passaggio dalla gestione straordinaria commissariale alla gestione ordinaria regionale».

Va ricordato che questa Corte, con specifico riferimento alla Regione Calabria, ha precisato che le competenze regionali devono ritenersi «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”», in funzione e «nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (sentenza n. 233 del 2019).

Da questo punto di vista, non appare ragionevole ed è insieme lesivo delle evocate competenze regionali, nonché dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 97, primo comma, Cost., costringere l'autonomia regionale fino a tutto il 2023 al solo proseguimento della soggezione al potere sostitutivo statale, escludendo quindi l'ipotesi che questa possa recuperare il ruolo che le è proprio.

L'approvazione di un nuovo piano di rientro e l'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento costituiscono, del resto, fattispecie equiparabili, poiché il primo, come il secondo, deve contenere misure atte a garantire sia l'erogazione dei LEA, sia l'equilibrio di bilancio sanitario (come richiesto dall'art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009) e, se ritenuto adeguato e quindi approvato dal Consiglio dei ministri (ai sensi del successivo comma 79 dell'art. 2 appena citato), è immediatamente efficace, esecutivo e vincolante per la Regione.

Ai fini considerati dalla norma impugnata, il nuovo piano proposto dalla Regione – che peraltro rappresenta una via d'uscita di cui dovrebbe farsi promotrice la stessa azione commissariale – assolve dunque la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario ad acta e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell'autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità avute di mira dal legislatore statale attraverso la previsione di un contributo di solidarietà.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che l'erogazione del contributo di solidarietà consegua, in alternativa, anche alla presentazione da parte della Regione e all'approvazione da parte dello Stato di un nuovo piano di rientro in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009.

Restano assorbite le ulteriori questioni.

15.– Da ultimo, deve essere disattesa la richiesta della Regione di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 88 e 88-bis, della legge n. 191 del 2009, giacché, come emerge dalla motivazione che precede, tali questioni non sono rilevanti ai fini della decisione, non rivestendo carattere di pregiudizialità. Sebbene, infatti, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, assegni al commissario ad acta il compito di attuare gli obiettivi previsti nei programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro, questa specifica previsione non è oggetto di impugnativa e, soprattutto, l'efficacia dei suddetti programmi, con cui nella Regione Calabria sta proseguendo il piano di rientro, costituisce un mero presupposto per l'applicazione delle norme denunciate, ma non coinvolge direttamente il contenuto precettivo di queste.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura

commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un «minimo» anziché un «massimo»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 32, 81, 118 e 119 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, 119 e 121 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 6 luglio 2021, n. 171

Materia: coordinamento della finanza pubblica - impiego pubblico

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, in relazione all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto)

Esito:

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto);
- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale del Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'articolo 1 della predetta legge regionale, rubricato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», prevede al comma 1 che «[a]l fine di dare attuazione all'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019».

Il comma 2 dell'impugnato articolo 1 prevede che, a partire dal 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale, applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio, i relativi limiti di spesa sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del richiamato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la Pubblica amministrazione del 3 settembre 2019 (Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni), «in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato», stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano gli incrementi previsti dall'articolo 5 del medesimo decreto, con riferimento ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018.

Il successivo comma 3 prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta «possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione», fermo restando il rispetto del limite di spesa massima complessiva stabilito dal comma 2.

Il ricorrente deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di facoltà assunzionali delle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento ai principi recati dall'articolo 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

La citata normativa statale, evocata come parametro interposto, consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente «non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati» (articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito).

Sostiene il ricorrente che la disposizione regionale impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche al Consiglio e alla Giunta regionale, determinerebbe «il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio», elementi che costituirebbero principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

La Corte respinge alcune eccezioni sollevate da entrambe le parti, dichiara inammissibile la questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera l) della Costituzione per mancanza di argomentazioni (ex plurimis, sentenza 25 del 2021) e procede ad una breve ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, introduce per le Regioni (comma 1) e per i Comuni (comma 2) una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, «non più legata alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente» (sentenza n. 273 del 2020). La facoltà assunzionale dell'ente viene, quindi, calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente.

Per quanto riguarda le Regioni, il citato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 – in attuazione dell'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito – ha determinato i valori soglia in relazione alle diverse fasce demografiche, sulla base dei quali determinare le relative assunzioni. Le Regioni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale – fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio – sino a una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore ai richiamati valori soglia e ferme restando determinate percentuali massime di incremento.

Si tratta pertanto di un principio di coordinamento della finanza pubblica dal carattere innovativo, che riconosce ampi margini di flessibilità per gli enti territoriali, in termini di responsabilizzazione, specie «sul versante della riscossione delle entrate, il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione del 30 aprile 2020, n. 32/2020/PAR).

Rispetto alla lesione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, la Corte ha dichiarato la questione non fondata.

Secondo la Corte, la scelta del legislatore veneto di applicare i predetti valori soglia anche al personale del Consiglio regionale e della Giunta non si pone in contrasto con il tenore testuale della

disposizione statale richiamata come parametro interposto, ma, piuttosto, è in linea con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultima recato. L'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, infatti, prevede espressamente che, ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione».

Pertanto, assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia, determinati complessivamente per tutto il personale regionale, risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio.

Tale scelta è peraltro coerente con la costante giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla spesa per il personale, ed è altresì coerente con il principio contabile di unità del bilancio, di cui all'Allegato 1 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» (principi contabili numeri 2 e 4).

La Corte richiama le proprie decisioni in materia di spesa per i gruppi consiliari con cui ha ribadito che nel rendiconto generale della Regione confluiscono anche i singoli bilanci degli stessi, «nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015). In questo senso la Corte cita anche la deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR della Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui è stato chiarito che la presenza di un distinto bilancio consiliare «non rompe l'unità giuridica e finanziaria della regione», il cui bilancio unitariamente finanzia il proprio Consiglio regionale, benché dotato di autonomia contabile e organizzativa.

In altri termini, afferma la Corte, poiché per il calcolo del valore soglia le voci rilevanti devono essere ricavate dal rendiconto consolidato, e in esso confluiscono i bilanci di Giunta e Consiglio, tanto vale a dimostrare la coerenza della normativa regionale impugnata con i principi contabili richiamati.

Pertanto la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale del Veneto n. 29 del 2020, promossa in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e in relazione all'articolo 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

SENTENZA N. 171
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-23 settembre 2020, depositato in cancelleria il 22 settembre 2020, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso del 22 settembre 2020 (reg. ric. n. 86 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'art. 1 della predetta legge regionale, rubricato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», prevede al comma 1 che «[a]l fine di dare attuazione all'articolo 33, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 [...], convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione 3 settembre 2019».

Il comma 2 dell'impugnato art. 1 prevede che, a partire dal 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale, applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio regionale, i relativi limiti di spesa sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del richiamato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la pubblica amministrazione, del 3 settembre 2019 «in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato», stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano gli

incrementi previsti dall'art. 5 del medesimo decreto, con riferimento ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018.

Il successivo comma 3 prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta «possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione», fermo restando il rispetto del limite di spesa massima complessiva stabilito dal comma 2.

1.1.– L'Avvocatura generale dello Stato deduce che la normativa regionale impugnata, intervenendo in materia di assunzioni nelle Regioni a statuto ordinario, violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, il quale riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la regolazione dei rapporti di diritto privato disciplinati dal codice civile, sia il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai principi recati dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e successivamente attuato con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019.

La citata normativa statale, evocata come parametro interposto, consentirebbe alle Regioni a statuto ordinario di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente «non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati» (art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito).

Sostiene il ricorrente che la disposizione regionale impugnata, nell'applicare i richiamati valori soglia anche al Consiglio e alla Giunta regionale, determinerebbe «il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio», elementi che costituirebbero principi cardine in materia di capacità assunzionali delle Regioni.

2.– In via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente, infatti, si limita a dedurre la violazione del parametro richiamato, affermando che la regolazione dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, senza minimamente chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso vulnus (ex multis, sentenze n. 115 e n. 95 del 2021, nonché ordinanza n. 140 del 2020).

Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sentenza n. 115 del 2021). Più in particolare, «il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (sentenza n. 95 del 2021).

Nel caso di specie il ricorrente non ha assolto tale onere, per cui l'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con il parametro indicato, determina l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021).

3.– Sempre in via preliminare, deve esaminarsi l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto in ordine alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo la difesa regionale, l'impugnativa sarebbe inammissibile in quanto conterrebbe la mera indicazione del parametro costituzionale e della norma statale interposta che si assume violata, senza un'adeguata motivazione in ordine alla concreta lesione economico-finanziaria derivante dall'applicazione della normativa regionale impugnata.

Tale eccezione non è fondata.

Come già ricordato, secondo il costante orientamento di questa Corte, «“il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva”» (sentenza n. 52 del 2021). Tuttavia,

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

Nella specie, la questione, pur proposta in maniera sintetica, supera quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (ex multis, sentenze n. 52 e n. 29 del 2021). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali impugnate con il parametro specificamente evocato e la relativa norma interposta è, infatti, in questo caso, sufficiente a consentire a questa Corte di individuare i termini della questione e di esaminarla nel merito.

Piuttosto, l'inadeguata motivazione in ordine alla concreta lesione finanziaria da parte della normativa denunciata, indicata dalla parte resistente come ragione d'inammissibilità, è profilo che involge il merito della questione.

4.– Ciò posto, è necessaria una seppur breve ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

L'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, introduce per le Regioni (comma 1) e per i Comuni (comma 2) una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, «non più legat[a] alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente» (sentenza n. 273 del 2020). La facoltà assunzionale dell'ente viene, quindi, calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente.

Per quanto riguarda le Regioni, il citato decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 – in attuazione dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito – ha determinato i valori soglia in relazione alle diverse fasce demografiche, sulla base dei quali determinare le relative assunzioni. Le Regioni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale – fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio – sino a una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore ai richiamati valori soglia e ferme restando determinate percentuali massime di incremento.

Si tratta pertanto di un principio di coordinamento della finanza pubblica dal carattere innovativo, che riconosce ampi margini di flessibilità per gli enti territoriali, in termini di responsabilizzazione, specie «sul versante della riscossione delle entrate, il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione del 30 aprile 2020, n. 32/2020/PAR).

5.– Quanto alla lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, la questione non è fondata.

La scelta del legislatore veneto di applicare i predetti valori soglia anche al personale del Consiglio regionale e della Giunta non si pone in contrasto con il tenore testuale della disposizione statale richiamata come parametro interposto, ma, piuttosto, è in linea con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica da quest'ultima recato.

L'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, infatti, prevede espressamente che, ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la «spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione».

Pertanto, assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia, determinati complessivamente per tutto il personale regionale, risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio.

Tale scelta è peraltro coerente con la costante giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla spesa per il personale, la quale, come è noto, costituisce «non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (sentenza n. 146 del 2019).

La disposizione regionale impugnata è altresì coerente con il principio contabile di unità del bilancio, di cui all'Allegato 1 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» (principi contabili numeri 2 e 4).

Questa Corte, in materia di spesa per i gruppi consiliari, ha ribadito che nel rendiconto generale della Regione confluiscono anche i singoli bilanci degli stessi, «nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015).

In questo senso si pone anche la deliberazione del 22 novembre 2018, n. 130/2018/PAR della Corte conti, sezione regionale di controllo della Campania, in cui è stato chiarito che la presenza di un distinto bilancio consiliare «non rompe l'unità giuridica e finanziaria della regione», il cui bilancio unitariamente finanzia il proprio Consiglio regionale, benché dotato di autonomia contabile e organizzativa.

In altri termini, poiché per il calcolo del valore soglia le voci rilevanti devono essere ricavate dal rendiconto consolidato, e in esso confluiscono i bilanci di Giunta e Consiglio, tanto vale a dimostrare la coerenza della normativa regionale impugnata con i principi contabili richiamati.

Infine, dalla simulazione contabile prodotta dalla Regione si evince che la considerazione congiunta della capacità assunzionale della Giunta e del Consiglio, se da un lato determina inevitabilmente un'erosione della capacità di spesa regionale, al contempo – per la specifica situazione di virtuosità della Regione Veneto in materia di spesa per il personale – non è tale da provocare il superamento del valore soglia, né un incremento della capacità assunzionale insostenibile sotto il profilo economico-finanziario.

Infatti, anche cumulando la spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, il limite stabilito dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la pubblica amministrazione 3 settembre 2019 (9,5 per cento) risulta ampiamente rispettato dalla Regione resistente, che presenta un rapporto fra la spesa per il personale e le entrate correnti pari a 5,8 per cento, pertanto inferiore di circa quattro punti percentuali alla soglia fissata dal richiamato decreto.

Da quanto precede si deduce che la normativa impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale recato dal più volte citato parametro interposto, poiché il calcolo della spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, nell'insieme complessivo della spesa per tale voce, produce l'effetto di indurre la Regione a un maggiore risparmio.

Dev'essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, 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 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 6 luglio 2021, n. 176

Materia: polizia locale e sicurezza

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) ed l), e 118, quarto comma Cost.

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere d), e), g) e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (*Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza*)

Esito:

- illegittimità costituzionale in *parte qua* dell'art. 13, comma 2, lettera d)
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettere e) e g)
- infondatezza delle questioni relative agli artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 8, commi 1 e 2, e 13, comma 2, lettera i)
- inammissibilità delle restanti questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte si pronuncia sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della l.r. Veneto n. 24 del 2020, legge con la quale la Regione ha inteso operare una riforma organica dell'ordinamento della polizia locale e regolare le politiche di sicurezza, con l'obiettivo di «promuovere una disciplina unitaria e coordinata delle funzioni e dei compiti di polizia locale», e di privilegiare, «nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e ragionevolezza nonché valorizzando la specificità ed il ruolo dei soggetti pubblici e privati interessati, [...] il metodo della concertazione per creare un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale» (art. 1 commi 2 e 3).

Con ciò intendendo sia adeguare le competenze e i profili organizzativi della polizia locale al più recente quadro costituzionale e normativo, che operare un più generale rafforzamento del sistema territoriale di sicurezza, anche alla luce delle novità introdotte dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

La Corte riconduce i diversi motivi di censura a tre distinti ordini di questioni, aventi ad oggetto: a) le forme e i termini del coinvolgimento di soggetti privati nell'espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza (art. 3, comma 2, lettera b); art. 9, comma 3, e art. 18); b) l'ordinamento e le caratteristiche organizzative del servizio di polizia locale (art. 8, commi 1, 2 e 3); c) le intese e gli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione, nonché la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 3, comma 2, lettera b e art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i).

In riferimento all'art. 3, comma 2, lettera b), della legge impugnata – dichiarato inammissibile per genericità il primo motivo di censura relativo alla lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile – la Corte esamina la censura relativa alla violazione dell'art. 117 comma 2 lett. h) Cost. (ordine pubblico e sicurezza).

La disposizione impugnata stabilisce che - per il perseguimento delle finalità di razionalizzazione, potenziamento degli apparati di polizia locale e promozione delle politiche di sicurezza integrata - la Regione sostiene «*la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi*

pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza».

Assume il ricorrente Governo che la norma disciplina non solo le modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La Corte dichiara non fondata la questione, ritenendo le intese e gli accordi previsti dalla disposizione strumentalmente rivolti all'attuazione, all'integrazione e al coordinamento delle politiche di sicurezza, intendendosi per tali le «politiche di sicurezza integrata» (richiamate nel comma 1 del medesimo art. 3) che la Regione Veneto si impegna a promuovere sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

Secondo il citato d.l., infatti, la sicurezza integrata è *«l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali»*. Ad apposite linee generali, adottate con accordo sancito in Conferenza unificata, spetta poi il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale» nei settori di intervento ivi indicati.

La finalità di coordinamento perseguita da tali previsioni, in diretta attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., si traduce quindi nella possibilità per Stato, Regioni e Province autonome di stipulare *«specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale di polizia locale»*.

Come già chiarito dalla Corte in precedenti occasioni, la stipula di tali accordi e la condivisione delle scelte in materia di sicurezza integrata tra i vari livelli di governo *«risponde a una rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 285 del 2019), che affianca ad un ambito immediatamente connesso alla prevenzione e alla repressione dei reati, di competenza esclusiva statale (sicurezza «in senso stretto» o sicurezza primaria), un «fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (sentenza n. 285 del 2019), in cui si compendia la sicurezza «in senso lato», o sicurezza secondaria»*.

Le Regioni sono ora chiamate ad assicurare *«le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi» (sentenza n. 285 del 2019)*.

Sulla base di queste premesse la Corte ritiene la norma legittima proprio in quanto rivolta a impegnare la Regione a dare avvio alle forme di collaborazione istituzionale che si traducono, rispetto agli organismi statali, nelle trattative volte alla stipula degli accordi e delle intese in materia di sicurezza integrata, e ciò nel rispetto delle norme statali e delle linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza unificata a seguito dell'accordo raggiunto il 24 gennaio 2018.

Inoltre la Corte riconosce alla norma valenza programmatica in quanto la stipula delle intese o accordi previsti è facoltativa per lo Stato che quindi vi potrà aderire solo se ne condivide i contenuti e li ritiene corrispondenti alle proprie esigenze organizzative e strumentali. Stante la valenza programmatica non si può quindi configurare una capacità lesiva delle competenze statali, *«non essendoci alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza (sentenze n. 161 del 2021, n. 177 del 2020 e n. 208 del 2018)»*.

Vengono quindi esaminate le censure relative all'art. 9, comma 3 che prevede che «[n]ei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'articolo 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 18 e 19 e nel rispetto della normativa statale in materia».

Il primo motivo di impugnazione relativo alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», viene dichiarato inammissibile per lacune argomentative.

Viene invece esaminato nel merito, ma dichiarato infondato l'ulteriore motivo di censura formulato con riferimento all'art. 117 comma 2 lett. l) Cost. in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 33 comma 3 del Codice del terzo settore: quest'ultimo stabilisce che «[p]er l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6».

Ma la Corte rileva che dalla formulazione letterale della norma impugnata “*si ricava pianamente che il coinvolgimento delle associazioni di volontariato «con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale» e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi costituiscono distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale, ciò che esclude che si possa riferire a soggetti privati, come le associazioni di volontariato, una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali*”.

Le censure avverso l'art. 18 comma 1, sono dichiarate inammissibili in quanto “*il ricorso presenta sul punto un andamento contraddittorio e perplessa (sentenze n. 232 del 2019 e n. 206 del 2001) che si traduce nell'inidoneità del medesimo a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» lamentato (sentenza n. 135 del 2017)*”.

Il secondo gruppo di censure afferisce alle previsioni contenute nei tre commi dell'art. 8 della l. r. 24/2020, con cui sono stati disciplinati i profili organizzativi del servizio di polizia locale, relativi ai ruoli, ai distintivi e alle caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale.

Le censure relative al comma 3 sono dichiarate inammissibili per contraddittorietà degli assunti posti a fondamento delle stessa.

Infondate sono invece dichiarate le censure relative ai primi due commi dello stesso articolo che il ricorrente assume lesive dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché attribuirebbero la qualifica di «ufficiale o agente di polizia giudiziaria» e comunque in contrasto con gli artt. 6 e 7, comma 3, della legge n. 65 del 1986, che delimitano gli ambiti di intervento della legge regionale in materia di polizia locale e stabiliscono un diverso regime di articolazione interna dei corpi di polizia municipale.

La Corte rileva che la diversa articolazione strutturale del servizio di polizia locale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 65 del 1986 è estranea all'ambito dell'ordinamento civile, perché afferisce a profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali, senza interferire con i profili privatizzati del rapporto di lavoro, in relazione ai quali, secondo la costante giurisprudenza delle Corti (sentenze n. 42 del 2021, n. 189 e n. 128 del 2020), occorre uniforme disciplina a livello statale.

La Corte esclude inoltre che la norma abbia attribuito al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, affermando che in ogni caso il parametro di riferimento invocato (ordinamento civile) risulterebbe inconfidente.

Legittime sono ritenute le previsioni relative alla riorganizzazione del servizio di polizia locale, che fanno esplicitamente salvo «l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro» (comma 1) ed escludono che la nuova suddivisione dei gradi possa «incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale» (comma 2). Tale riorganizzazione incide unicamente sull'attribuzione dei distintivi di grado (suddivisi in agenti, sottufficiali, ufficiali e comandanti) e si limita alla sola individuazione dei rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale (secondo

quanto prevede il comma 2 dell'art. 8), senza che ciò determini alcuna conseguenza sui profili funzionali dell'organizzazione del servizio, che restano incardinati nei ruoli già previsti dalla legge (art. 8, comma 1).

Viene inoltre impugnato l'art. 13 comma 2, lettere d), e), g) e i) che per la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale prevede che *«la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali, nel rispetto delle linee generali adottate ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte in particolare a: [...]*

d) rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni; promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale;

e) promuovere e programmare azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari; [...]

g) razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale; [...]

i) costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

La Corte ritiene il ricorso parzialmente fondato in relazione all'art. 13, comma 2, lettera d), e fondato in relazione alle lettere e) e g) dello stesso comma.

Richiamandosi a propri precedenti conferma che nella valutazione della legittimità degli interventi regionali in materia di sicurezza assume valore dirimente la circostanza che la Regione, pur dettando una disciplina idonea a ripercuotersi sulla sicurezza dei cittadini in senso lato, curi pur sempre interessi riconducibili ad ambiti di competenza ad essa attribuiti e, in ogni caso, non giunga in alcun modo a interferire con la riserva alla legge statale del compito di prevenire e reprimere i reati, che identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) indeclinabilmente connesso alla necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

Tenendo conto di questi principi diverse pronunce della Corte hanno ritenuto che non interferissero con l'esercizio di competenze statali nella materia in questione, ad esempio, «l'attività di conoscenza, formazione e ricerca» posta in essere dalla Regione (sentenza n. 208 del 2018), la promozione della cultura della legalità (sentenza n. 177/2020 e n. 35/2012), e la predisposizione di programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenza n. 116 del 2019).

Sono invece state dichiarate illegittime leggi regionali idonee a determinare un'interferenza, anche solo potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, riservata alla competenza esclusiva statale: così l'istituzione di una «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale», ritenuta interferire con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'art. 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (sentenza n. 177/2020; ma anche la sentenza n. 236 del 2020).

La Corte rileva che le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge impugnata attribuiscono alla Giunta regionale il potere di agire, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e nel rispetto delle Linee generali adottate sulla base dell'art. 2 di questo, per «realizzare o sostenere» una serie di iniziative rivolte a finalità riconducibili ad ambiti di intervento eterogenei.

Alcune di queste finalità – quelle indicate alle lettere a), b) e c) – sono riconducibili al novero delle competenze regionali e, infatti, non sono state oggetto di censura.

Diversamente invece per le finalità richiamate nelle disposizioni oggetto di impugnazione di cui alle lettere d) – con l'esclusione del richiamo al «potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) del comma in esame. Dietro «*una formulazione talvolta oscura e ridondante*» appare infatti l'intento del legislatore regionale di intervenire in ambiti riconducibili alla «sicurezza primaria» come tali quindi di competenza dello Stato.

Le previsioni di cui alle lettere d) – con l'esclusione della finalità di «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) attribuiscono infatti alla Giunta regionale il compito di «realizzare o sostenere» iniziative in settori per i quali, da un lato, è evidente il rischio di un'interferenza sui compiti istituzionali delle autorità statali preposte alla pubblica sicurezza (dal «coordinamento degli apparati di sicurezza» al coinvolgimento delle forze dell'ordine «per l'ammodernamento delle metodologie di intervento», fino alla razionalizzazione e al potenziamento dei presidi di sicurezza); dall'altro, invece, non risulta, affatto chiaro «quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall'ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all'esame» (sentenza n. 236 del 2020).

Inoltre le previsioni impugate non appaiono riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza previste dal d.l. n. 14/2017, come convertito, e dalle richiamate Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, previste dall'art. 2 di esso e approvate dalla Conferenza unificata in esito all'accordo ivi raggiunto il 24 gennaio 2018.

A ciò si aggiunge che il perimetro operativo degli accordi nella materia della sicurezza integrata si identifica con i «settori di intervento» previsti dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come più nel dettaglio individuati dalle Linee generali.

Tali settori, relativi specificamente allo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia, all'interconnessione delle sale operative e all'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica, nonché all'aggiornamento professionale integrato del personale, non mostrano alcuna connessione con quelli oggetto della disciplina oggetto del giudizio che prevedono invece un insieme ben più ampio e indeterminato di iniziative: ciò che determina, anche da questo punto di vista, il concreto rischio di un'interferenza con lo svolgimento di compiti riservati nella materia *de qua* alle autorità statali.

Da quanto sopra deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera d), limitatamente alle parole «*rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni;*», e lettere e) e g) della impugnata.

Con riguardo, infine, all'impugnazione dell'art. 13 comma 2 lett. i), la stessa è ritenuta infondata. La Corte afferma che la realizzazione o il sostegno, da parte della Giunta regionale, ad iniziative di interesse regionale rivolte a «costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza» non costituisce uno sconfinamento nell'ambito della sicurezza primaria, riservato alla competenza statale.

Ciò in quanto i «tavoli» che essa prefigura costituiscono delle sedi di coordinamento previste dalle già richiamate Linee generali attuative dell'art. 2 e seguenti del d.l. n. 14/2017, i quali operano come «strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi» sulla sicurezza integrata.

La previsione regionale risulta finalizzata a creare le condizioni per l'istituzione di tali sedi di monitoraggio, cui sarà demandato il compito di verificare l'attuazione degli accordi che la Regione potrà sottoscrivere ai sensi delle richiamate disposizioni del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con riferimento quanto meno alle iniziative contemplate dalle lettere f) e h) del medesimo art. 13, comma 2, della stessa legge regionale, non oggetto di censura, relative ad ambiti di intervento afferenti alla sicurezza integrata come, rispettivamente, l'attivazione e l'adeguamento dei sistemi informativi e

tecnologici per la sicurezza «al fine di realizzare sistemi integrati che favoriscano l'interoperabilità e lo scambio informativo, nonché l'attività di raccolta, elaborazione e utilizzo delle banche dati», e la pianificazione e la realizzazione di «attività di formazione sia al lavoro che sul lavoro, per selezionare nuovi operatori di polizia locale e aggiornare o riqualificare il personale già in servizio».

SENTENZA N. 176
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere d), e), g) e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 3 settembre 2020, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato il 3 settembre 2020 e iscritto al n. 76 del reg. ric. 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso in via principale, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) ed l), e 118, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere d), e), g), e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza).

1.1.– La legge regionale oggetto delle censure governative è intervenuta a riformare organicamente l'ordinamento della polizia locale in Veneto – in precedenza disciplinato dalla legge della Regione Veneto 9 agosto 1988, n. 40 (Norme in materia di polizia locale), abrogata per effetto dell'art. 24, comma 1, lettera a), della legge regionale in esame – e a regolare le politiche di sicurezza.

Gli obiettivi da essa perseguiti, come ricavabili dall'art. 1, commi 2 e 3, sono di «promuovere una disciplina unitaria e coordinata delle funzioni e dei compiti di polizia locale», nonché di privilegiare, «nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e ragionevolezza nonché valorizzando la specificità ed il ruolo dei soggetti pubblici e privati interessati, [...] il metodo della concertazione per creare un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale».

A quanto emerge dai lavori preparatori, con tale intervento normativo si è inteso non solo adeguare le competenze e i profili organizzativi della polizia locale al quadro costituzionale e normativo più recente, ma anche operare un più generale rafforzamento del sistema territoriale di sicurezza, alla luce, tra l'altro, delle novità introdotte dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

1.2.– Ad avviso del ricorrente, con le disposizioni impugnate la Regione Veneto avrebbe tuttavia ecceduto dalle proprie competenze, invadendo la sfera riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed h), Cost. (in materia, rispettivamente, di ordinamento civile e di ordine pubblico e sicurezza), come dimostrato dal contrasto delle previsioni oggetto di censura con i parametri interposti contenuti nel decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» e nella legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), nonché violando gli artt. 3, 97 e 118, ultimo comma, Cost.

Pur se riferiti ad ambiti e a profili eterogenei, i diversi motivi di censura di cui al ricorso introduttivo possono essere suddivisi in tre distinti ordini di questioni, aventi ad oggetto: a) le forme e i termini del coinvolgimento di soggetti privati nell'espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza (art. 3, comma 2, lettera b; art. 9, comma 3, e art. 18 della legge regionale impugnata); b) l'ordinamento e le caratteristiche organizzative del servizio di polizia locale (art. 8, commi 1, 2 e 3); c) le intese e gli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione, nonché la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 3, comma 2, lettera b e art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i).

2.– L'art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 stabilisce che la Regione, per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 del medesimo articolo (relative alla razionalizzazione e al potenziamento degli apparati di polizia locale nonché alla promozione delle politiche di sicurezza integrata) sostiene «la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza».

2.1.– Con una prima ragione di censura, l'Avvocatura deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché la disposizione impiegherebbe «locuzioni espressamente riferibili agli enti del terzo settore ma impiegate verso soggetti aventi caratteristiche diverse da quelle individuate dal d.lgs. n. 117 del 2017».

La difesa della Regione eccepisce l'inammissibilità di tale censura, perché essa sarebbe formulata in modo assertivo e non spiegherebbe in alcun modo le ragioni della lamentata violazione dell'ambito di competenza statale.

2.1.1.– L'eccezione è fondata.

La doglianza statale appare, sul punto, lacunosa oltre che di non agevole comprensione. Il ricorrente, infatti, non spiega in cosa consisterebbe la lesione dedotta e, in particolare, in quale aspetto debba ravvisarsi la lamentata diversità di caratteristiche dei soggetti in questione rispetto alla disciplina del codice del terzo settore. Si deve pertanto ritenere che il ricorso sia in parte qua inammissibile perché non contiene una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con il parametro evocato e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 91, n. 88 e n. 42 del 2021, n. 199, n. 194 e n. 174 del 2020, n. 197 del 2017).

2.2.– A supporto della illegittimità costituzionale della medesima previsione, il ricorso deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perché essa disciplinerebbe non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato.

2.2.1.– Le intese e gli accordi di cui alla disposizione impugnata risultano strumentalmente rivolti all'attuazione, all'integrazione e al coordinamento delle politiche di sicurezza, intendendosi per tali le «politiche di sicurezza integrata» richiamate nel comma 1 del medesimo art. 3, che la Regione Veneto si impegna a promuovere sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

La previsione statale da ultimo richiamata qualifica la sicurezza integrata come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle

proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali». Il successivo art. 2 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, ha affidato ad apposite linee generali, adottate con accordo sancito in Conferenza unificata, il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale» nei settori di intervento ivi indicati.

La finalità di coordinamento perseguita da tali previsioni, in diretta attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., si traduce poi nella possibilità che Stato, Regioni e Province autonome stipulino, sulla base dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, «specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale di polizia locale».

2.2.2.– Come questa Corte ha già chiarito in più occasioni, l'insieme degli strumenti e delle procedure che presiedono alla stipula di tali accordi e, più in generale, alla condivisione delle scelte tra livelli di governo in materia di sicurezza integrata, risponde a una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 285 del 2019), che affianca ad un ambito immediatamente connesso alla prevenzione e alla repressione dei reati, di competenza esclusiva statale (sicurezza «in senso stretto» o sicurezza primaria), un «fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (sentenza n. 285 del 2019), in cui si compendia la sicurezza «in senso lato», o sicurezza secondaria.

In questo scenario, che guarda alle Regioni come a enti rappresentativi di interessi teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, per quanto ad essa non direttamente afferenti, queste ultime sono chiamate ad assicurare «le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi» (sentenza n. 285 del 2019).

2.3.– È alla luce di tali premesse che deve essere pertanto esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Essa non è fondata.

Da un lato, la disposizione in esame va chiaramente ricondotta agli ambiti operativi e alle scansioni procedimentali delineati dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 14 del 2017, come anche alle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza unificata a seguito dell'accordo raggiunto il 24 gennaio 2018, essendo rivolta proprio a impegnare la Regione a dare avvio alle forme di collaborazione istituzionale che si traducono, rispetto agli organismi statali, nelle trattative volte alla stipula degli accordi e delle intese in materia di sicurezza integrata.

Da un altro lato, a ulteriormente escludere qualsiasi profilo di invasione nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, sta la circostanza che la stipula di tali intese o accordi deve, per sua natura, ritenersi facoltativa per l'autorità statale, che potrà aderirvi solo ove ne abbia condiviso i contenuti e verificato la corrispondenza alle proprie esigenze organizzative e strumentali. In questo senso, come in altri casi analoghi decisi da questa Corte, è agevole rilevare che la disposizione assume un valore programmatico, che non denota alcuna capacità lesiva delle competenze statali, perché essa non determina alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza (sentenze n. 161 del 2021, n. 177 del 2020 e n. 208 del 2018).

3.– Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale prevede che «[n]ei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'articolo 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 18 e 19 e nel rispetto della normativa statale in materia».

L'Avvocatura deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché la norma impugnata avrebbe previsto per le associazioni di volontariato lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale individuate dall'art. 5 cod. terzo settore. Inoltre, prefigurando la possibilità che tali associazioni, per il fatto di svolgere compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale, possano effettuare servizi per conto terzi, la norma violerebbe anche il principio, contenuto nell'art. 33, comma 3, cod. terzo settore, secondo il quale, per l'attività di interesse generale prestata, le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, «salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6» del medesimo codice.

3.1.– Benché non eccepita dalla difesa regionale, deve essere, d'ufficio, dichiarata inammissibile la doglianza relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente al parametro interposto di cui all'art. 5 cod. terzo settore. Tale censura, come quella analoga avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge impugnata, si mostra affetta dalle medesime lacune argomentative, poiché il ricorrente si limita ad asserire il contrasto della disposizione impugnata con le norme del codice del terzo settore (e, segnatamente, con l'art. 5, che elenca le «[a]ttività di interesse generale» che gli enti del terzo settore esercitano «in via esclusiva o principale»), senza addurre ragioni quanto alla consistenza del vizio lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo a tale parametro interposto in relazione all'ambito disciplinato dalla normativa in esame.

Limitatamente a tale motivo di ricorso, non è stata quindi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 95, n. 52 e n. 42 del 2021).

3.2.– Non è invece fondato il motivo di censura relativo alla violazione, ad opera del medesimo art. 9, comma 3, dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 33 cod. terzo settore. Quest'ultimo prevede, in particolare al comma 3, che «[p]er l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6».

In disparte il quesito sulla riconducibilità dell'attività svolta dalle associazioni di volontariato, ai sensi della norma impugnata, alle regole del codice del terzo settore, è decisiva la circostanza, correttamente rilevata dalla difesa regionale, che il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo quanto al significato da ascrivere alla disposizione in esame. Dalla formulazione letterale del citato art. 9, comma 3, infatti, si ricava pianamente che il coinvolgimento delle associazioni di volontariato «con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale» e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi costituiscono distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale, ciò che esclude che si possa riferire a soggetti privati, come le associazioni di volontariato, una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali. Tale esito, del resto, è ulteriormente avvalorato dall'art. 20 della medesima legge reg. Veneto n. 24 del 2020, rubricato proprio «[s]ervizi per conto di terzi», secondo il quale, al comma 1, «[g]li enti locali possono prevedere l'utilizzo straordinario ed occasionale di personale e mezzi della polizia locale, per attività o servizi richiesti da soggetti privati e pubblici».

4.– Il ricorso denuncia poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, il quale stabilisce che, «[a]l fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza e previa concertazione con gli enti locali nell'ambito dei tavoli di cui all'articolo 12, la Giunta regionale promuove e sostiene la partecipazione delle associazioni di volontariato» per iniziative rivolte a una pluralità di obiettivi ivi indicati.

Ad avviso della difesa statale, la disposizione in esame, per il fatto di attribuire a soggetti privati compiti ausiliari rispetto a quelli della polizia locale, lederebbe innanzi tutto l'art. 118, quarto comma, Cost., secondo il quale l'iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di

interesse generale deve essere «autonoma rispetto ai pubblici poteri e in rapporto di sussidiarietà con essi».

La disposizione sarebbe parimenti lesiva dell'art. 3 Cost., perché tutti gli enti del terzo settore (e non solo le associazioni di volontariato) dovrebbero poter svolgere le attività di interesse generale di cui all'art. 5 cod. terzo settore. Inoltre, vi sarebbe un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché il legislatore regionale avrebbe omissis di richiamare la normativa nazionale che prevede, quale requisito costitutivo per la qualificazione degli enti del terzo settore, l'iscrizione al Registro unico nazionale. Inoltre, le singole iniziative richiamate alle lettere a) e b) dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 – rivolte rispettivamente a «fornire assistenza alla polizia locale in occasione di eventi pubblici di particolare rilievo» e a «svolgere attività di ausilio nella sorveglianza dei luoghi pubblici, finalizzate ad allertare tempestivamente gli organi di polizia locale o nazionale per i necessari interventi, in conformità alle norme vigenti» – sarebbero estranee al novero delle attività di interesse generale di cui al più volte richiamato art. 5 cod. terzo settore, con conseguente invasione nella materia «ordinamento civile».

4.1.– Tutti i motivi di ricorso devono essere dichiarati inammissibili d'ufficio.

Il ricorrente, senza operarne alcuna graduazione, pone infatti alla base dei propri motivi di impugnazione assunti contraddittori, perché rivolti – allo stesso tempo – a sostenere l'illegittimità del coinvolgimento delle associazioni di volontariato nelle iniziative previste dall'articolo in esame (in virtù dell'asserito contrasto con l'art. 118, quarto comma, Cost.) e a dolersi della mancata estensione di tale possibilità agli enti costituiti nelle ulteriori forme associative previste dal codice del terzo settore (ciò che si tradurrebbe in una violazione dell'art. 3 Cost.). Tale andamento contraddittorio e perplesso del ricorso (sentenze n. 232 del 2019 e n. 206 del 2001) si traduce nell'inidoneità del medesimo a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» lamentato (sentenza n. 135 del 2017), perché esso formula una censura – la mancata estensione dell'ambito di operatività della disposizione in esame a tutti gli enti del terzo settore – che «smentisce la stessa premessa da cui muove il ricorrente» (sentenza n. 297 del 2009), vale a dire l'illegittimità del coinvolgimento nelle attività in parola delle associazioni di cittadini (analogamente, sentenza n. 325 del 2010).

Un'analogha contraddittorietà mina alla radice i motivi di ricorso connessi alla temuta invasione della materia «ordinamento civile», rendendoli parimenti inammissibili. Sul punto, tale esito deriva dal fatto che il ricorrente postula che la violazione del parametro costituzionale discenda, all'un tempo, dall'aver assimilato alla disciplina del terzo settore attività che ad esso devono restare estranee (perché non rientranti tra quelle di interesse generale di cui all'art. 5 cod. terzo settore), e dal non aver rispettato le forme e i procedimenti che il codice stesso impone per lo svolgimento delle medesime attività ad opera delle associazioni di volontariato (in particolare, per quanto riguarda l'iscrizione al registro unico nazionale di cui all'art. 11 cod. terzo settore).

5.– Con il secondo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le previsioni contenute nei tre commi dell'art. 8 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, con cui sono stati disciplinati i profili organizzativi del servizio di polizia locale, relativi ai ruoli, ai distintivi e alle caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale.

6.– Con un autonomo motivo di ricorso, è innanzi tutto impugnato l'art. 8, commi 1 e 2, della legge regionale in esame. Il comma 1 disciplina la struttura organizzativa della polizia locale, articolando i ruoli funzionali sulla base di quanto previsto dalla legge e suddividendo i distintivi di grado «fatto salvo l'inquadramento derivante dai contratti collettivi di lavoro», mentre il comma 2 stabilisce che «[i] distintivi di grado di cui al comma 1 individuano i rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale, cui vanno ricondotte le qualifiche attribuite al personale di polizia locale secondo il vigente ordinamento e non possono incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale stesso».

Secondo il ricorrente, tali previsioni lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché attribuirebbero la qualifica di «ufficiale o agente di polizia giudiziaria» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 35 del 2011) e perché si porrebbero comunque in contrasto con gli artt. 6 e 7, comma 3, della legge n. 65 del 1986, che

delimitano gli ambiti di intervento della legge regionale in materia di polizia locale e stabiliscono un diverso regime di articolazione interna dei corpi di polizia municipale. Il medesimo parametro costituzionale sarebbe, inoltre, violato perché la diversa articolazione in ruoli funzionali degli appartenenti alla polizia locale e l'individuazione di ulteriori distintivi di grado inciderebbero, soprattutto per i profili economici, sulla disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale del comparto enti locali, con la conseguente lesione anche dell'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che in questo modo verrebbe introdotta, e dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

6.1.– Le questioni non sono fondate in relazione ad alcuno dei parametri evocati.

I profili di censura riconducibili alla diversa articolazione strutturale del servizio di polizia locale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 65 del 1986 risultano infatti estranei all'ambito dell'ordinamento civile, perché involgono con tutta evidenza profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali, ciò che esclude ogni interferenza con i profili privatizzati del rapporto di lavoro, in relazione ai quali, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 42 del 2021, n. 189 e n. 128 del 2020), assume invece rilievo l'esigenza di una uniforme disciplina a livello statale.

Parimenti non pertinente è l'evocazione di una lesione del medesimo parametro costituzionale in ragione della asserita attribuzione al personale della polizia locale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. Ancor prima di rilevare l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente, posto che la disposizione in esame non attribuisce affatto tale qualifica agli operatori della polizia locale, deve essere infatti evidenziata l'inconferenza del richiamo al parametro dell'ordinamento civile (come, del resto, attestato anche dalla sentenza n. 35 del 2011, che il ricorso pone alla base delle sue censure ma che era riferita al diverso ambito di competenza dell'«ordinamento penale» di cui al medesimo art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Ma non fondata è anche la censura con cui il ricorso lamenta l'invasione della riserva di competenza statale in materia civilistica, derivante dalle ripercussioni che dalla diversa disciplina dei ruoli organizzativi e funzionali della polizia locale si ricaverebbero con riguardo a quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Ad escludere qualsiasi profilo di contrasto stanno, in questo caso, le previsioni contenute nei commi oggetto di censura, che, all'atto di disporre la riorganizzazione del servizio di polizia locale, fanno esplicitamente salvo «l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro» (comma 1) ed escludono che la nuova suddivisione dei gradi possa «incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale» (comma 2).

Del resto, la riorganizzazione dei ruoli del servizio di polizia locale prevista dalle disposizioni in esame incide unicamente sull'attribuzione dei distintivi di grado (suddivisi in agenti, sottufficiali, ufficiali e comandanti) e si limita alla sola individuazione dei rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale (secondo quanto prevede il comma 2 dell'art. 8), senza che ciò determini alcuna conseguenza sui profili funzionali dell'organizzazione del servizio, che restano incardinati nei ruoli già previsti dalla legge (art. 8, comma 1).

L'insussistenza del vizio di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. determina, conseguentemente, la non fondatezza delle censure consistenti nella lesione degli artt. 3 e 97 Cost., che hanno, nell'impianto del ricorso introduttivo, natura meramente ancillare rispetto a quella ora esaminata.

7.– Oggetto di censura è, inoltre, l'art. 8, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, ai sensi del quale la Giunta regionale «definisce con proprio atto le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado e di specialità degli appartenenti alla polizia locale, valorizzandone l'operatività. La Giunta regionale definisce altresì, sentita la competente commissione consiliare, le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione».

Il ricorrente lamenta un contrasto con l'art. 6, comma 2, numeri 4) e 5), della legge n. 65 del 1986, il quale prevede che le Regioni disciplinino con legge le caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazioni ai Corpi o ai servizi di polizia locale. Da questo si

ricaverebbe una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sempre con riferimento alla materia «ordinamento civile».

7.1.– La questione è inammissibile.

Il ricorrente formula, infatti, una censura logicamente contraddittoria, perché da un lato deduce l'assenza di competenza della Regione a intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, ma dall'altro lato si duole del fatto che la Regione non sia intervenuta proprio con legge, anziché autorizzando l'adozione di un atto della Giunta regionale, a disciplinare le uniformi e i distintivi. Ne discende l'inammissibilità della questione, «non potendo coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all'an, sia al quomodo dell'esercizio della potestà regionale» (sentenze n. 35 del 2011 e n. 391 del 2006).

8.– Con il terzo e ultimo gruppo di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 che prevedono, oltre alle intese e agli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione (art. 3, comma 2, lettera b, già esaminato supra, punti 2.2. e seguenti, in ragione della connessione con altre censure), la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i).

8.1.– In vista della realizzazione di un «sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale» (art. 13, comma 1), le disposizioni impugnate prevedono che «la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali, nel rispetto delle linee generali adottate ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte in particolare a: [...]

d) rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni; promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale;

e) promuovere e programmare azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari; [...]

g) razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale; [...]

i) costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

8.1.1.– Il ricorrente deduce la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), perché il sistema introdotto dal legislatore veneto (e in particolare la previsione di cui alla lettera d) si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale in materia di presidio del territorio e di coordinamento delle forze di polizia di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza). Le iniziative previste dalle lettere e), g) e i), oltre a non mostrarsi conformi a quanto previsto dall'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, che prevede il coinvolgimento dei prefetti dei Comuni capoluogo, non sarebbero compatibili «con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia, che l'ordinamento rimette alla competenza strettamente statale». Ad avviso della difesa regionale, le disposizioni in esame non mirerebbero in alcun modo a sottrarre competenze di pianificazione e gestione degli interventi di ordine pubblico al prefetto o al questore, essendo rivolte unicamente a sollecitare iniziative serventi rispetto all'espletamento dei compiti di pubblica sicurezza, che restano in capo agli organi statali. Ciò varrebbe in relazione a tutti gli ambiti di intervento di cui alle singole disposizioni impugnate, per i quali il legislatore regionale ha inteso prevedere forme di coinvolgimento da realizzare in un'ottica collaborativa e con una valenza meramente sollecitatoria e programmatica.

8.2.– Il ricorso deve ritenersi parzialmente fondato in relazione all'art. 13, comma 2, lettera d), e fondato in relazione alle lettere e) e g) del medesimo comma.

Come questa Corte ha costantemente ribadito, a partire dalla sentenza n. 285 del 2019, l'approdo a una «declinazione pluralista» del concetto di sicurezza fa sì che «[l]a potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella sentenza n. 290 del 2001, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati», anche in considerazione della circostanza che «l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza" [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari» (sentenze n. 236 e n. 177 del 2020).

Ad assumere un valore dirimente, nella valutazione della legittimità di interventi regionali nella materia de qua, è quindi la circostanza che la Regione, pur dettando una disciplina idonea a ripercuotersi sulla sicurezza dei cittadini in senso lato, curi pur sempre interessi riconducibili ad ambiti di competenza ad essa attribuiti e, in ogni caso, non giunga in alcun modo a interferire con la riserva alla legge statale del compito di prevenire e reprimere i reati, che identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) indeclinabilmente connesso alla necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

In applicazione di tali principi, la giurisprudenza di questa Corte ha di recente ritenuto che non interferisse con l'esercizio di competenze statali nella materia in questione né «l'attività di conoscenza, formazione e ricerca» posta in essere dalla Regione (sentenza n. 208 del 2018), né la promozione della cultura della legalità (sentenza n. 177 del 2020, e, ancora prima, sentenza n. 35 del 2012), e neanche la predisposizione di programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenza n. 116 del 2019).

Per altro verso, questa Corte non ha mancato di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi regionali idonee a determinare un'interferenza, anche solo potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, riservata alla competenza esclusiva statale. Con la sentenza n. 177 del 2020, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione di legge regionale (l'art. 6, comma 2, lettera k, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14, recante «Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza») che, per il fatto di prevedere l'istituzione di una «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale», determinava un'interferenza con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'art. 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Successivamente, con la sentenza n. 236 del 2020, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto istitutiva del controllo di vicinato (legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34, recante «Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità»), perché – tra l'altro – essa pretendeva di assegnare a tali forme di organizzazione e mobilitazione dei cittadini il compito di contribuire funzionalmente «all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», ciò che rientra nella specifica finalità di prevenzione dei reati, estranea alle competenze della Regione. Oltre a ciò, la stessa possibilità, prevista dall'art. 2, comma 4, della legge regionale ora citata, di stipulare accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali del Governo ed enti locali «in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica», è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in ragione dell'estraneità delle attività riconducibili al controllo di vicinato rispetto alle ipotesi disciplinate dal legislatore statale con il già citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e dalle Linee generali con cui ad esso si è data attuazione.

8.3.– Le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 attribuiscono alla Giunta regionale il potere di agire, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e nel rispetto delle Linee generali adottate sulla base dell'art. 2 di questo, per

«realizzare o sostenere» una serie di iniziative rivolte a finalità riconducibili ad ambiti di intervento eterogenei.

Talune di queste finalità, incluse nelle disposizioni non oggetto di impugnazione, possono essere ricondotte a settori di intervento che rientrano nel novero delle competenze regionali, perché connesse al perseguimento di finalità culturali (come nel caso della lettera a, riguardante la diffusione della «cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per combattere ogni forma di criminalità e di corruzione»), allo svolgimento dei servizi sociali (in relazione alla lettera b, concernente le cause e i processi «di esclusione, devianza e instabilità sociale») o al coordinamento tra enti locali e cittadini «per l'elaborazione e valutazione condivisa delle politiche di sicurezza» (lettera c).

Per queste finalità, deve pertanto ritenersi che la Giunta regionale possa operare autonomamente, realizzando o sostenendo iniziative di interesse regionale che possono prescindere dalla stipula degli accordi regolati dal d.l. n. 14 del 2017, come convertito, perché le attività ivi previste risultano estranee ai settori di intervento riservati a tali accordi, secondo quanto previsto anche dalle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata.

8.4.– Lo stesso non è a dirsi per le finalità richiamate nelle disposizioni oggetto di impugnazione di cui alle lettere d) – con l'esclusione del richiamo al «potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) del comma in esame.

A differenza delle previsioni contenute in altre parti dell'articolo impugnato, prima menzionate, quelle contenute nelle lettere d), e) e g) dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 mostrano, pur dietro una formulazione talvolta oscura e ridondante, l'impiego di formule chiaramente espressive dell'intento del legislatore regionale di intervenire in ambiti riconducibili alla «sicurezza primaria». Il richiamo a espressioni quali la «condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni», la promozione e programmazione di «azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione», nonché l'esigenza di «razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale», denota innanzi tutto una censurabile tecnica legislativa, consistente nell'alternare formule e stilemi chiaramente riconducibili ad aree di intervento sottratte alla disponibilità della Regione (come quelle ora richiamate), con previsioni invece non esorbitanti dalle sue attribuzioni, come quella che, nella lettera d), individua quale iniziativa da perseguire da parte della Giunta «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale».

Ciò che tuttavia è decisivo, al di là della tecnica legislativa impiegata, è, per un verso, l'estraneità delle iniziative in parola ad ambiti funzionalmente riconducibili alle competenze devolute alla cura della Regione nonché, per altro verso e specularmente, l'assenza di qualsiasi continuità tra il contenuto di tali iniziative e i settori nei quali, per effetto dell'opera di coordinamento posta in essere, ai sensi dell'art. 118, terzo comma Cost., dal legislatore statale con l'adozione del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, possono essere stipulati gli accordi tra Stato e Regioni nell'ambito della sicurezza integrata.

Dal primo punto di vista, le previsioni di cui alle lettere d) – con l'esclusione della finalità di «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) attribuiscono alla Giunta regionale il compito di «realizzare o sostenere» iniziative in settori per i quali, se è evidente il rischio di un'interferenza sui compiti istituzionali delle autorità statali preposte alla pubblica sicurezza (dal «coordinamento degli apparati di sicurezza» al coinvolgimento delle forze dell'ordine «per l'ammodernamento delle metodologie di intervento», fino alla razionalizzazione e al potenziamento dei presidi di sicurezza), non risulta, ancora prima, affatto chiaro «quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall'ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all'esame» (sentenza n. 236 del 2020).

Ad aggravare il rischio di una possibile interferenza sull'autonoma assunzione delle scelte organizzative e funzionali delle autorità statali in materia di ordine pubblico e sicurezza, inoltre, sta la circostanza che le «iniziative di interesse regionale» in esame non sono univocamente ricondotte a

una cornice pattizia (come è nel caso deciso di recente dalla sentenza n. 161 del 2021), perché alla Giunta viene attribuito il potere di «realizzare o sostenere» tali iniziative, così prefigurando la possibilità di un intervento diretto, che si spinga al di là della semplice attività di stimolo o di impulso in vista della conclusione di accordi con le autorità statali.

Dal secondo punto di vista, le previsioni impugnate non risultano in ogni caso riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza contemplate dal d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e dalle richiamate Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, previste dall'art. 2 di esso e approvate dalla Conferenza unificata in esito all'accordo ivi raggiunto il 24 gennaio 2018.

A quanto già osservato supra, al punto 2.2.1., si deve aggiungere che il perimetro operativo degli accordi nella materia della sicurezza integrata si identifica con i «settori di intervento» previsti dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come più nel dettaglio individuati dalle Linee generali. Tali settori, relativi specificamente allo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia, all'interconnessione delle sale operative e all'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica, nonché all'aggiornamento professionale integrato del personale, non mostrano alcuna connessione con quelli oggetto di disciplina ad opera del legislatore veneto, che prevedono invece un insieme ben più ampio e indeterminato di iniziative: ciò che determina, anche da questo punto di vista, il concreto rischio di un'interferenza con lo svolgimento di compiti riservati nella materia de qua alle autorità statali.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera d), limitatamente alle parole «rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni;», e lettere e) e g), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020.

8.5.– Non è invece fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera i), della legge regionale impugnata.

Tale disposizione prevede che la Giunta regionale, secondo le modalità già esaminate, possa realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale rivolte a «costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza».

Le ravvisate ragioni di contrasto tra le altre previsioni impugnate del medesimo art. 13 e la riserva di competenza allo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza non sussistono con riguardo alla disposizione ora in esame, poiché essa – a differenza dalle precedenti – non determina alcuno sconfinamento rispetto ad ambiti riservati alla «sicurezza primaria» e, pertanto, non si presta a determinare alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'esercizio delle relative attribuzioni ad opera delle autorità statali e delle forze di polizia.

I «tavoli» che essa prefigura, infatti, costituiscono delle sedi di coordinamento contemplate dalle già richiamate Linee generali attuative dell'art. 2 e seguenti del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, nelle quali si prevede che, a valle della stipula degli accordi ivi previsti, debbano essere istituiti «tavoli tecnici composti da rappresentanti della Prefettura Capoluogo di Regione e della Regione, con la partecipazione, di volta in volta, dei rappresentanti dei Comuni capoluogo e degli altri enti locali interessati», i quali operano, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 14 del 2017, come «strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi» sulla sicurezza integrata.

La loro previsione ad opera del legislatore regionale appare dunque finalizzata, in prima battuta, a creare le condizioni per l'istituzione di tali sedi di monitoraggio, cui sarà demandato il compito di verificare l'attuazione degli accordi che la Regione potrà sottoscrivere ai sensi delle richiamate disposizioni del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con riferimento quanto meno alle iniziative contemplate dalle lettere f) e h) del medesimo art. 13, comma 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, non oggetto di censura, relative ad ambiti di intervento afferenti alla sicurezza integrata come, rispettivamente, l'attivazione e l'adeguamento dei sistemi informativi e tecnologici per la sicurezza «al fine di realizzare sistemi integrati che favoriscano l'interoperabilità e lo scambio informativo,

nonché l'attività di raccolta, elaborazione e utilizzo delle banche dati», e la pianificazione e la realizzazione di «attività di formazione sia al lavoro che sul lavoro, per selezionare nuovi operatori di polizia locale e aggiornare o riqualificare il personale già in servizio».

La disposizione contenuta nell'art. 13, comma 2, lettera i), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020 è, dunque, immune dalle censure contenute nel ricorso introduttivo del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera d), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza), limitatamente alle parole «rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni»;»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettere e) e g), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera b), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 33 cod. terzo settore, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e 118, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera i), della legge reg. Veneto n. 24 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2021, n. 177

Materia: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (*Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 2, comma 1, della legge in oggetto aggiunge un comma 1-bis all'art. 9 della l. r. Toscana 21 marzo 2011, n. 11 (*Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 "Disposizioni in materia di energia" e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio"*). Esso prevede che: “[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici”.

Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. 387/2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida). La previsione impugnata introdurrebbe, infatti, “con riguardo alle aree rurali [...] un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente”.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale che le è stata prospettata. Secondo la sua giurisprudenza costante, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal citato d.lgs. 387/2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018). In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto “costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria” (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020).

Il citato art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003 dispone che “[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del

patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14”.

In attuazione di tale disciplina, le Linee guida stabiliscono che le Regioni e le Province autonome possono indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, seguendo un determinato iter procedimentale. Esso prevede che la Regione debba compiere innanzitutto una ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Dopo di ciò, la Regione indica, nell’atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area *“in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”*, motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni individuate tramite la ricognizione di cui sopra. Le aree non idonee confluiscono, pertanto, nell’atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing).

La Corte specifica che l’indicazione data dalle Regioni in ordine alla non idoneità di determinate aree è circoscritta *“a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti”*. Dunque è l’atto di pianificazione che individua le incompatibilità di determinate aree non prevedendo un divieto assoluto ma piuttosto segnalando l’elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Tale valutazione è di “primo livello”, poiché impone poi di verificare caso per caso se l’impianto come effettivamente progettato possa essere realizzato senza compromettere i valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer).

In considerazione di ciò, la Corte ritiene che la disposizione regionale impugnata contrasti con l’art. 117, terzo comma, Cost. e con i relativi principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*.

Infatti, l’art. 2, comma 1, della legge in oggetto prevede un divieto generale non previsto dalla legislazione statale. Esso impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell’impianto fotovoltaico, quando, invece, spetta all’atto di pianificazione escludere l’installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni. Inoltre, l’atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti.

Il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, non consente il bilanciamento in concreto degli interessi che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo. Secondo un orientamento costante della Corte, nella disciplina relativa all’autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell’Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili

La seconda disposizione impugnata dal ricorrente è il comma 2 dello stesso art. 2 della legge in oggetto. Esso integra l’art. 9 della l.r. 11/2011, con il comma 1-ter, che prevede: *“[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l’autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall’impianto”*.

Per il ricorrente tale disposizione avrebbe modificato il modello autorizzatorio di cui al d.lgs. 387/2003 e alle Linee guida, contraddistinto dalla conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi tutti gli apporti amministrativi necessari per la costruzione e l’esercizio degli impianti. I principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia»

non consentirebbero di introdurre un aggravio procedimentale, quale la necessaria «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati.

Anche tale questione è stata ritenuta fondata dalla Corte. Essa ha più volte affermato che il procedimento di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003 è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020).

La disposizione impugnata è stata pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo stati violati i summenzionati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Il ricorrente ha impugnato anche l'art. 2, comma 3, della legge in oggetto che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 “anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore” della legge regionale recante le disposizioni impuginate.

Anche questa questione è stata ritenuta fondata. Per la Corte, esso è affetto dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ai commi 1 e 2 del medesimo articolo. La disposizione impugnata, infatti, si limita a regolare sul piano temporale l'applicazione dei commi 1 e 2 e, pertanto, condivide il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 177

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Toscana 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 7 luglio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

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

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2020 e depositato il 13 ottobre 2020 (reg. ric. n. 94 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), nonché al decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

2.– L'impugnato art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 aggiunge un nuovo comma 1-bis all'art. 9 della legge regionale Toscana 21 marzo 2011, n. 11, recante «Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)».

La novella prevede che: «[f]atte salve le aree individuate all'articolo 5, nelle aree rurali come definite dall'articolo 64 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e identificate negli strumenti della pianificazione territoriale e negli altri atti di governo del territorio di cui alla stessa L.R. 65/2014, è ammessa la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 chilowatt elettrici».

2.1.– Ad avviso del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e al correlato d.m. 10 settembre 2010 (d'ora in avanti: Linee guida).

La previsione impugnata introdurrebbe, infatti, «con riguardo alle aree rurali [...] un limite di potenza ai fini della realizzazione di impianti fotovoltaici a terra, con il conseguente divieto d'installazione per tutti gli impianti di potenza superiore a quella definita normativamente».

3.– La questione è fondata.

3.1.– Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle menzionate Linee guida (ex plurimis, sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019 e n. 69 del 2018).

In particolare, queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019). Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno «natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020).

3.2.– Nel quadro delle fonti statali sopra richiamato, la questione di legittimità costituzionale, posta con riferimento all'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, deve confrontarsi, innanzitutto, con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale dispone che «[g]li impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

3.2.1.– In attuazione di tale disciplina, le Linee guida stabiliscono che «le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti» (paragrafo 17.1), avvalendosi del seguente iter procedimentale.

La Regione deve compiere «un'apposita istruttoria, avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale» (paragrafo 17.1). All'esito di tale istruttoria, la Regione procede ad indicare, nell'atto di pianificazione, la non idoneità di ciascuna area «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti», motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti dalle disposizioni, che sono state individuate tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Le aree non idonee confluiscono, pertanto, nell'atto di pianificazione con cui le Regioni e le Province autonome «conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)» (paragrafo 17.2).

3.2.2.– Dall'iter procedimentale tratteggiato si inferiscono talune rilevanti implicazioni sostanziali.

Innanzitutto, l'indicazione che possono fornire le Regioni in merito alla non idoneità di determinate aree ad accogliere la costruzione di impianti per la produzione di energie rinnovabili è espressamente riferita alla segnalazione di aree non idonee «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti». Spetta, pertanto, all'atto di pianificazione individuare le incompatibilità di determinate aree, in relazione al tipo e alle dimensioni (e, dunque, anche alla potenza) degli impianti (si vedano Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 8 aprile 2021, n. 2848, nonché Tribunale

amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, sentenza 19 ottobre 2020, n. 363; TAR Molise, sezione prima, sentenza 23 giugno 2016, n. 281).

Inoltre, l'atto di pianificazione della Regione, nell'individuare le aree non idonee, non comporta un divieto assoluto, bensì – come si evince sempre dalle Linee guida – serve a segnalare «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» e, dunque, ha la funzione di «accelerare» la procedura (paragrafo 17.1).

Osserva, in proposito, la giurisprudenza amministrativa che «trattasi non di impedimento assoluto, ma di valutazione di “primo livello”», che impone poi di verificare «in concreto, caso per caso, se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (dirette) del sito, nonché di quelle contermini (buffer)» (TAR Sardegna, sezione seconda, sentenza 8 luglio 2020, n. 573; in senso analogo, la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2848 del 2021; nonché le già citate sentenze TAR Abruzzo n. 363 del 2020 e TAR Molise n. 281 del 2016).

3.3.– Alla luce dell'assetto disegnato dall'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, come integrato dalle Linee guida, risulta, a questo punto, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i relativi principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 contempla, infatti, un divieto generale, non previsto dalla legislazione statale.

In particolare, la disposizione regionale impone un limite associato alla potenza (8.000 chilowatt elettrici) dell'impianto fotovoltaico, quando, invece, in base alle Linee guida, spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni.

Inoltre, l'atto di pianificazione contiene criteri che presiedono alla determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti. Per converso, il carattere generale e vincolante della disposizione impugnata cristallizza il precetto della «non idoneità» in tutto il territorio regionale e, pertanto, sfugge alla possibilità del bilanciamento in concreto degli interessi, che il legislatore statale affida al procedimento amministrativo.

Del resto, secondo un orientamento costante di questa Corte, nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, ex multis, sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

Per le ragioni esposte, l'art. 2, comma 1, della legge n. 82 del 2020 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai citati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

4.– La seconda disposizione impugnata dal ricorrente è il comma 2 del medesimo art. 2 della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che ha integrato l'art. 9 della legge reg. n. 11 del 2011, con il comma 1-ter, il quale dispone quanto segue: «[n]elle aree rurali di cui al comma 1 bis, per gli impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio è rilasciata previa intesa con il comune o i comuni interessati dall'impianto».

4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tale disposizione avrebbe introdotto una modifica al modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida.

Fulcro di tale modello viene ritenuta la conferenza dei servizi nella quale devono concentrarsi, a beneficio di istanze di razionalizzazione e di semplificazione, tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l'esercizio degli impianti.

Di conseguenza, i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» non consentirebbero di introdurre un aggravio procedimentale, quale sarebbe, ad avviso del ricorrente, la necessaria «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati, richiesta dalla disposizione regionale impugnata.

5.– La questione è fondata.

5.1.– Alla luce del quadro normativo precedentemente ricostruito, la legittimità costituzionale della norma regionale impugnata deve essere valutata alla stregua della compatibilità con i principi fondamentali disposti dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle correlate Linee guida.

In particolare, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che l'autorizzazione di cui al comma 3 sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, che deve svolgersi «tramite conferenza di servizi, nell'ambito della quale – precisa il paragrafo 14.1 delle Linee guida – confluiscono tutti gli apporti amministrativi per la costruzione e l'esercizio dell'impianto, delle opere connesse e delle infrastrutture indispensabili».

La concentrazione di tutti gli apporti amministrativi nella sede della conferenza dei servizi è funzionale all'attuazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, che si inverte nell'ordinamento anche mediante la semplificazione e la razionalizzazione insite nel richiamato procedimento di autorizzazione unica.

Questa Corte ha più volte affermato, e anche recentemente ribadito, che il procedimento di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 «è ispirato “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020). Tale procedimento consente di contemperare vari interessi, costituzionalmente rilevanti, «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» – in sede di conferenza dei servizi – «e la cui acquisizione sincronica [...] non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

La disposizione impugnata, viceversa, subordinando il rilascio dell'autorizzazione unica, per gli impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici nelle aree rurali, alla «previa intesa» con il Comune o i Comuni interessati dall'impianto, si pone in evidente contrasto con il richiamato modello del procedimento unico.

In particolare, non è percorribile l'interpretazione propugnata dalla difesa regionale, secondo la quale l'intesa con il Comune o i Comuni interessati sarebbe acquisibile nell'ambito della conferenza dei servizi e, quindi, la disposizione regionale non andrebbe ad alterare il quadro procedimentale delineato dal legislatore statale.

Tale interpretazione, infatti, risulta sconfessata dal dato testuale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 che, indicando la necessità di una intesa «previa», rompe inequivocabilmente la sincronicità dell'acquisizione degli apporti amministrativi, tipica della conferenza dei servizi. Peraltro, la ricostruzione proposta dalla difesa regionale priverebbe di qualsivoglia portata precettiva la disposizione impugnata, rimuovendo ogni suo effetto utile.

Per le ragioni esposte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., essendo violati i summenzionati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

6.– Da ultimo, il ricorrente ha impugnato l'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 2 «anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore» della legge regionale recante le disposizioni impuginate.

Ad avviso del ricorrente, tale contenuto precettivo non fa che amplificare le ragioni di illegittimità costituzionale contestate all'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020.

7.– La questione è fondata.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020 è affetto dagli stessi vizi di illegittimità costituzionale accertati con riferimento ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

La disposizione impugnata, infatti, si limita a regolare sul piano temporale l'applicazione dei commi 1 e 2 e, pertanto, condivide il loro contenuto precettivo e, di riflesso, i relativi vizi di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 7 giugno 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 luglio 2021, n. 179

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, “Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale”).

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 1 della l.r. Marche 30/2020, limitatamente alla parte in cui sostituisce l’art. 8, commi 3 e 4, della l.r. Marche 13/2003.

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, “Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale”).

Il ricorrente evidenzia che i commi 3 e 4 dell’art. 8 della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale), come sostituiti dall’art. 1 - articolo unico - della legge regionale impugnata, regolamentano il procedimento di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell’azienda sanitaria unica regionale (ASUR) della Regione Marche, limitandosi a stabilire che questi debbano essere individuati dal direttore generale tra i dirigenti delle professioni sanitarie delle rispettive aree di competenza.

Tali disposizioni si porrebbero in palese contrasto con la previsione dell’art. 17-bis, comma 2, 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), costituente principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, secondo cui il direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento.

In via preliminare la Corte delimita il *thema decidendum*, sottolineando che le censure formulate nel ricorso si appuntano esclusivamente sui commi 3 e 4 dell’art. 8 della l.r. Marche 13/2003, benché il ricorrente denunci l’intero testo della l.r. Marche 30/2020.

Con riferimento alle norme cui l’impugnativa va limitata, la questione è fondata.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria va ricondotta alla materia della tutela della salute di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, attesa la stretta correlazione fra tale disciplina e l’organizzazione del servizio sanitario regionale.

Le norme censurate, regolative del procedimento di nomina dei direttori di dipartimento, sono pertanto ascrivibili alla materia summenzionata.

Ciò premesso, la Corte osserva che la disciplina della dirigenza pubblica in materia sanitaria costituisce un modello del tutto peculiare rispetto alle previsioni generali del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Operando nell’ambito *estremamente sensibile* dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, alla dirigenza sanitaria è richiesta una particolare competenza, professionale, tecnica e gestionale.

Nel quadro del processo di regionalizzazione e di aziendalizzazione del servizio sanitario avviato dal d.lgs. 502/1992, al vertice dell'azienda sanitaria è stato posto il direttore generale quale organo monocratico, cui spetta la responsabilità della direzione dell'azienda sanitaria.

La nomina di questo organo, pur se riservata alla discrezionalità politica del Presidente della Giunta regionale, deve rispettare il possesso degli specifici requisiti stabiliti dalla normativa statale, potendo essere operata la scelta esclusivamente tra i soggetti iscritti nel relativo elenco nazionale.

La norma contenuta nel comma 2 dell'art. 17-bis del d.lgs. 502/1992, ai sensi della quale il direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento, presenta un'analogia ratio.

Alla discrezionalità politica che contraddistingue la nomina del direttore generale si affiancano i vincoli posti dalla disciplina statale nella scelta dei direttori di dipartimento; questi ultimi, infatti, non possono essere individuati nell'ambito generico dei dirigenti sanitari, ma tra i più qualificati direttori delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso.

La normativa statale, imponendo al direttore generale di selezionare il direttore di dipartimento fra i dirigenti aventi tali incarichi, pone un chiaro ed inderogabile limite al potere discrezionale di nomina spettante all'organo apicale, fissando alcuni specifici requisiti che hanno l'evidente scopo di assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento.

In definitiva, i criteri posti dall'art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. 502/1992 costituiscono espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, vincolante la legislazione regionale, con cui si è inteso disciplinare in modo uniforme a livello nazionale la procedura di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende sanitarie.

La Consulta dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale delle norme censurate, ponendosi queste in contrasto col suddetto principio fondamentale.

SENTENZA N. 179

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 "Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 settembre 2020, depositato in cancelleria il 18 settembre 2020, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 84 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, "Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale").

Ad avviso del ricorrente la legge regionale impugnata, che nel suo unico comma sostituisce interamente l'art. 8 della legge reg. Marche n. 13 del 2003, nello stabilire che i direttori di dipartimento possano essere nominati tra i semplici dirigenti delle professioni sanitarie, si porrebbe in contrasto con la norma statale di cui all'art. 17-bis, comma 2, 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), costituente principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che prescrive, invece, che i direttori di dipartimento debbano essere individuati dal direttore generale nell'ambito dei dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate del dipartimento.

2.– La Regione Marche si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, sulla base dell'assunto che l'art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 non costituirebbe principio fondamentale in materia di «tutela della salute» e che, comunque, anche laddove si ritenesse fondata la ricostruzione avanzata dal ricorrente, le norme regionali impuginate potrebbero essere interpretate in senso conforme ai requisiti stabiliti dalla disciplina statale.

3.– Preliminare all'esame del merito delle questioni è la delimitazione del thema decidendum.

Infatti, benché il ricorrente denunci l'intero testo della legge reg. Marche n. 30 del 2020, le censure formulate nel ricorso si appuntano esclusivamente sui commi 3 e 4 dell'art. 8 della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale), come sostituiti dall'art. 1 della legge reg. Marche n. 30 del 2020.

Risultano, invece, sostanzialmente estranee all'impugnativa – alla luce dei profili enunciati nel ricorso – le altre norme contenute nella legge reg. Marche n. 30 del 2020.

4.– Con riferimento alle norme cui l'impugnativa va limitata, la questione è fondata.

4.1.– È, innanzitutto, necessario individuare l'ambito materiale nel quale si collocano le disposizioni regionali impugnate, che disciplinano il procedimento di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell'azienda sanitaria unica regionale (ASUR) della Regione Marche.

Questa Corte ha già avuto modo di ricondurre alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), rilevando in particolare «la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale (sentenze n. 181 del 2006 e n. 50 del 2007)» (sentenza n. 371 del 2008).

Le norme in esame vanno, pertanto, ricondotte, conformemente alla prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.– In questa prospettiva, il ricorrente sostiene che l'art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 costituisca espressione di un principio fondamentale della materia «tutela della salute», per cui le norme impugnate, omettendo ogni riferimento ai requisiti stabiliti dalla disposizione statale per la nomina dei direttori di dipartimento, eccederebbero dalla sfera di competenza legislativa riservata alla Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Va preliminarmente evidenziato che il modello dipartimentale rappresenta uno degli schemi organizzativi più diffusi nella sanità italiana (il comma 1 dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che: «[l]'organizzazione dipartimentale è il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività delle Aziende sanitarie») e che alla organizzazione dipartimentale della sanità corrisponde una disciplina degli incarichi direttivi posta dallo stesso d.lgs. n. 502 del 1992, così come progressivamente modificato ed integrato dal legislatore.

In proposito, va notato che la disciplina della dirigenza pubblica in materia sanitaria costituisce un modello che presenta numerose peculiarità rispetto alle previsioni generali del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e che trova spiegazione nella considerazione che la dirigenza sanitaria opera nell'ambito, estremamente sensibile, dei diritti sociali costituzionalmente garantiti. A questa è richiesta una particolare competenza, non solo professionale e tecnica, ma anche gestionale.

In particolare, il processo di regionalizzazione e di aziendalizzazione del servizio sanitario avviato dal d.lgs. n. 502 del 1992 ha cercato di ovviare alle diffuse inefficienze che si erano registrate nell'organizzazione della sanità, prevedendo l'innesto di criteri imprenditoriali e di moduli aziendalistici nell'organizzazione del servizio pubblico e disegnando un sistema di tendenziale separazione tra politica e amministrazione.

In questa prospettiva, al vertice dell'azienda sanitaria è stato posto il direttore generale quale organo monocratico, con «[t]utti i poteri di gestione» dell'azienda (art. 3, comma 6, del d. lgs. n. 502 del 1992), al quale spetta la responsabilità della direzione dell'azienda sanitaria e la cui nomina, riservata alla discrezionalità politica della Giunta regionale, deve rispettare il possesso degli specifici requisiti stabiliti dall'art. 3-bis del d.lgs. 502 del 1992 e dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della

legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitari», potendo essere operata la scelta esclusivamente tra i soggetti iscritti nel relativo elenco nazionale.

4.3.– Il particolare rilievo attribuito dalla disciplina statale ai requisiti di competenza e di professionalità, che lo stesso direttore generale deve possedere, permette di cogliere la specifica ratio della norma contenuta nel comma 2 dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, ai sensi della quale: «[i]l direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento».

Alla discrezionalità politica che, in ogni caso, contraddistingue la nomina del direttore generale si affiancano, infatti, i vincoli posti dalla disciplina statale nella scelta dei direttori di dipartimento; questi ultimi, infatti, non possono essere individuati nell'ambito generico dei dirigenti sanitari, ma tra i più qualificati direttori delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso.

La normativa statale, imponendo al direttore generale di selezionare il direttore di dipartimento fra i dirigenti aventi tali incarichi, pone un chiaro ed inderogabile limite al potere discrezionale di nomina spettante all'organo apicale, fissando alcuni specifici requisiti che hanno l'evidente scopo di assicurare la competenza, la professionalità e la specifica esperienza del soggetto chiamato alla guida del dipartimento.

In questa prospettiva, emerge chiaramente che i criteri posti dall'art. 17-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 costituiscono espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, vincolante la legislazione regionale di dettaglio in materia di «tutela della salute», volto a disciplinare in modo uniforme, a livello nazionale, la procedura di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende sanitarie.

4.4.– Quanto rilevato consente di escludere l'esperibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni regionali censurate volta al coordinamento sistematico con la disciplina statale.

Il contenuto e la funzione svolta dalla suddetta norma statale nel sistema ne attestano, infatti, inequivocabilmente, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2021; n. 78 del 2020; n. 164 del 1 2019; n. 246 e n. 94 del 2018; n. 16 del 2010 e n. 268 del 2007), la natura di principio fondamentale della legislazione statale. Pertanto, stante il contrasto delle disposizioni denunciate con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute» evocato dal ricorrente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Marche n. 30 del 2020, limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 8, commi 3 e 4, della legge reg. Marche n. 13 del 2003.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, "Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale"), limitatamente alla parte in cui sostituisce l'art. 8, commi 3 e 4, della legge della Regione Marche 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 7 luglio 2021, n. 181

Materia: Edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: TAR Lazio sezione seconda quater

Oggetto: art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi)

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), sollevata, in riferimento agli artt. 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-quater;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., dal TAR Lazio, sezione seconda-quater.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), in riferimento agli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione. La disposizione impugnata dispone che “non sono comunque suscettibili di sanatoria le opere di cui all'articolo 2 comma 1 [n.d.r. *opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003, ai sensi dell'articolo 31, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47*] realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali”.

Il TAR esclude la possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, in quanto ritiene che la norma regionale de qua sia costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente il condono delle opere abusive realizzate “anche prima dell'apposizione di un vincolo imposto sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali”.

In particolare, tale previsione sarebbe lesiva del principio di certezza del diritto, “da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Cost. e alla giustiziabilità degli atti delle P.A. di cui agli artt. 103 e 113 Cost.”. Inoltre, nel considerare preclusivi tutti i vincoli sopravvenuti, e quindi anche quelli successivi alla presentazione della domanda di condono, la norma censurata sacrificerebbe irragionevolmente gli interessi degli istanti e il loro diritto di proprietà (art. 42 Cost.), alla cui tutela sarebbe preposta la normativa condonistica.

La Corte, verificata in via preliminare, la rilevanza delle questioni sollevate dal TAR Lazio, rileva l'assoluta carenza di motivazione delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost.

Le altre ragioni di censura sono quindi esaminate congiuntamente dalla Corte.

Il giudice a quo dà conto dell'esistenza di due interpretazioni della disposizione censurata, la cui differenza non sarebbe però rilevante nel presente giudizio: secondo la prima, costantemente seguita dal TAR Lazio, il vincolo sopravvenuto sarebbe ostativo solo in caso di mancanza della conformità urbanistica dell'opera abusiva; in base alla seconda, invece, seguita dal Consiglio di Stato, il vincolo sopravvenuto si porrebbe come ostativo a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva.

Il rimettente aggiunge inoltre, per un verso, che le parti ricorrenti non avrebbero censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera alla normativa urbanistica (per cui sarebbe irrilevante l'adesione all'una o all'altra interpretazione) e, per altro verso e soprattutto, che "entrambe le interpretazioni [...] danno rilievo al vincolo sopravvenuto". Di qui, la rilevanza comunque di tutti i vincoli sopravvenuti.

Le argomentazioni svolte sul punto nell'ordinanza di rimessione risultano, in effetti, persuasive. E del resto, il chiaro tenore letterale della previsione censurata non consente di pervenire a esiti interpretativi diversi da quelli cui è pervenuto il TAR Lazio, sulla scia peraltro di una cospicua giurisprudenza dello stesso giudice amministrativo puntualmente richiamata dal rimettente.

La Corte, prima di affrontare il merito delle censure prospettate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., riassume i punti cui è pervenuta a proposito del cosiddetto terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Analogamente a quanto avvenuto per il cosiddetto secondo condono, previsto dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il legislatore ha costruito la disciplina di questa terza sanatoria facendo perno sulla normativa del primo condono, contenuta negli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e in particolare nei suoi artt. 32 e 33 (la cui disciplina è espressamente fatta salva dall'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

La Corte è stata chiamata, sin da subito, a giudicare della legittimità costituzionale della normativa condonistica del 2003, a seguito della proposizione di numerosi ricorsi promossi dalle regioni in via d'azione. Si è pertanto formata una cospicua giurisprudenza che, sulla scia della prima di queste decisioni (sentenza n. 196 del 2004), ha progressivamente definito le caratteristiche del cosiddetto terzo condono e ha delimitato la sfera di competenza delle regioni su tale oggetto, in ampia misura rientrante nella materia del "governo del territorio".

A proposito della sanatoria straordinaria prevista dal d.l. n. 269 del 2003, come convertito, la Corte ha più volte sottolineato il suo carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del "permesso di costruire in sanatoria", disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ed il fatto di essere ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto). Più in generale, la Corte ha definito il condono come un istituto "a carattere contingente e del tutto eccezionale" (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo "negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale" (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole "trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza" (sentenza n. 427 del 1995, sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).

È stato altresì ribadito che il fondamento giustificativo di questa legislazione va individuato nella necessità di "chiudere un passato illegale" in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche "ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria" (cfr., tra le altre, sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del

1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002 , sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).

Quanto alle caratteristiche del terzo condono, la Corte ha precisato che esso si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici richiami contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei "capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni", disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica "alle opere abusive" cui la nuova legislazione appunto si riferisce; determinando in particolare, il rinvio alle disposizioni relative ai precedenti condoni, una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto).

Sull'ambito oggettivo di applicazione del terzo condono (che era stato già definito nella sentenza n. 196 del 2004), la Corte ha confermato che costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009). In particolare, ha precisato che il richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede; aggiungendo, poi, che il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali "si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985" (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009 , sentenza n. 225 del 2012).

Tali considerazioni sono state riprese nella giurisprudenza successiva (tra le tante, sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015), con la precisazione che il ruolo del legislatore regionale, "specificativo , all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale , delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono , per loro natura , i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi" (sentenza n. 49 del 2006 , sentenza n. 208 del 2019).

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale, ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono , è assegnato il delicato compito di rafforzare la più attenta e specifica considerazione di interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 208 del 2019).

In questo quadro si colloca la scelta del legislatore regionale del Lazio, il quale, prevedendo che anche il vincolo sopravvenuto determini la non condonabilità dell'opera abusiva (art. 3, comma 1, lettera b, legge reg. Lazio n. 12 del 2004), ha adottato un regime certamente più restrittivo di quello previsto dalla normativa statale. Quest'ultima non dispone, infatti, la non condonabilità in caso di vincolo sopravvenuto. In particolare, da una parte, l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, prevede, per le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, che il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso (comma 1); e che le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione sono suscettibili di sanatoria in presenza di determinate condizioni, indicate nel comma 2 del medesimo art. 32.

Dall'altra parte, l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, stabilisce che non sono suscettibili di sanatoria le opere che siano in contrasto con vincoli posti a tutela di interessi

storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse.

A sua volta, la stessa normativa relativa al terzo condono prevede, all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: [...] d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Il legislatore regionale del Lazio, assegnando ai vincoli sopravvenuti l'effetto di rendere non condonabile l'opera abusiva, ha introdotto dunque una condizione ostativa ulteriore rispetto a quelle previste dalla normativa statale susseguitasi nel tempo. Scelta, questa, in sé non censurata dal rimettente, che, evidentemente sulla scorta della giurisprudenza sopra richiamata, non lamenta la violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di governo del territorio, riconoscendo che il legislatore regionale può adottare una disciplina più rigorosa e restringere così l'ambito applicativo del condono.

Pur sottolineando tale aspetto e del pari riconoscendo che i richiedenti la sanatoria non possono nutrire alcun legittimo affidamento, il giudice a quo ritiene nondimeno che la norma censurata oltrepassi il limite costituito dal principio di certezza del diritto, da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza, oltre che al principio di buon andamento della P.A., e al tempo stesso comprima irragionevolmente il diritto di proprietà degli istanti il condono.

A giudizio della Corte, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., non sono fondate.

In primo luogo, la Corte ribadisce che l'insistente ricorso ad aggettivi come eccezionale, straordinario, temporaneo e contingente, utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare ratio di queste misure, da considerare come assolutamente extra ordinem e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può ampliare i limiti applicativi della sanatoria, né allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenze n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015, n. 290 del 2009). Al legislatore regionale compete l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015), e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di governo del territorio, e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori.

Si tratta di verificare se il maggiore livello di rigore imposto dalla disposizione regionale censurata sia irragionevole. Secondo il giudice a quo, infatti, sarebbe violato il principio di certezza del diritto nel quale dovrebbero poter confidare anche i proprietari di opere abusive che hanno presentato domanda di sanatoria. Benché per essi non si possa configurare un vero e proprio legittimo affidamento, i proprietari subirebbero in particolare una lesione, perché l'eventuale accoglimento dell'istanza dipenderebbe dai tempi impiegati dall'amministrazione comunale chiamata a valutarla, con la conseguenza che, in caso di eccessivi ritardi e qualora sopravvenissero vincoli ostativi al condono, il privato subirebbe un vulnus al diritto di proprietà; ciò inciderebbe, inoltre, sul principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni che sarebbe sottoposto a una grave torsione.

Il tema in esame investe la questione del momento in cui deve essere valutata l'operatività di un vincolo paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico eccetera, limitativo delle facoltà edificatorie di un'area; questione per la quale si possono immaginare in astratto tre soluzioni:

- il momento in cui l'opera è realizzata,
- quello in cui è presentata la domanda di condono e
- quello in cui quest'ultima è esaminata dall'amministrazione.

Sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore

all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto, limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20).

Rispetto a queste diverse ipotesi interpretative, la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo, la questione deve essere risolta privilegiando la normativa vigente al tempo in cui la funzione si esplica (*tempus regit actum*), essendo la più idonea alla cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione.

Ha poi aggiunto che, quanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte (sempre, Cons. Stato, adunanza plenaria, decisione n. 20 del 1999; nella stessa direzione, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 22 agosto 2003, n. 4765, e 31 ottobre 2013, n. 5274).

La normativa concernente il terzo condono (art. 32, comma 27, lettera d, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, presenta un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello di quest'ultima legge. Mentre, infatti, in base alla normativa del 1985 l'efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell'autorità preposta alla loro tutela, la disciplina del 2003 prevede che essi precludano senz'altro la sanatoria, al pari di quelli che comportano l'inedificabilità assoluta (in questo senso, tra le tante, sentenze n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004, e ordinanza n. 150 del 2009).

La richiamata normativa del 2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli istituiti prima della esecuzione delle opere abusive (sull'interpretazione di questa normativa, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 5 agosto 2020, n. 4933, e sezione seconda, 13 novembre 2020, n. 7014).

A sua volta, la normativa regionale del Lazio distingue tra opere abusive suscettibili di sanatoria (art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004) e cause ostative alla sanatoria edilizia (art. 3 della stessa legge), annoverando, tra queste ultime, anche la successiva apposizione del vincolo (art. 3, comma 1, lettera b), senza che in via interpretativa tale non condonabilità possa ritenersi superabile (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 14 giugno 2016, n. 2568, 11 aprile 2017, n. 1697, 9 settembre 2019, n. 6109; TAR Lazio, Roma, sezione seconda-bis, sentenze 8 gennaio 2007, n. 52, sezione prima-quater, 3 novembre 2009, n. 10774, sezione seconda-bis, 4 marzo 2015, n. 3713, sezione seconda-bis, 21 gennaio 2019, n. 795, sezione seconda-bis, 2 dicembre 2019, n. 13758, sezione seconda-bis, 7 gennaio 2020, n. 90, sezione seconda-bis, 2 marzo 2020, n. 2660, sezione seconda-bis, 12 maggio 2020, n. 4982, sezione seconda-bis, 1° luglio 2020, n. 7487; TAR Lazio, Latina, sezione prima, sentenze 8 gennaio 2015, n. 2, 15 gennaio 2015, n. 44, 26 gennaio 2015, n. 90, 12 novembre 2019, n. 668).

Le conclusioni della giurisprudenza amministrativa sono condivise dalla Corte, che ne trae ulteriori considerazioni.

Innanzitutto, la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come già ricordato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione.

Si deve poi osservare che, mentre l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, per l'incertezza del suo dato letterale, richiedeva uno sforzo interpretativo di cui si sono fatti carico i giudici amministrativi,

il tenore del censurato art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004 è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate anche prima della apposizione del vincolo. Il dato non è irrilevante nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti, anche al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9), esclude la configurabilità di un qualsivoglia affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva.

Conferma della correttezza di tale conclusione si ricava, del resto, indirettamente dalla stessa normativa regionale nella quale è contenuta la disposizione censurata. Il legislatore regionale, evidentemente consapevole del fatto che le condizioni più restrittive introdotte avrebbero potuto pregiudicare chi avesse già presentato la domanda di condono riponendo affidamento nel diverso regime stabilito dalla legge statale, ha espressamente previsto la possibilità, per chi avesse proposto l'istanza prima dell'entrata in vigore della legge regionale, di rinunciarvi, inviando al comune apposito atto entro il 30 novembre 2004 (art. 10, comma 3). Con una previsione, dunque, che per un verso esprime la preoccupazione dello stesso legislatore regionale di rispettare, nei limiti detti, aspettative già insorte, ma al tempo stesso implicitamente sottolinea che chi intende invece presentare la sua domanda successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina si accolla consapevolmente il rischio di vederla valutata anche alla luce di vincoli ad essa eventualmente sopraggiunti.

In conclusione, introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.

La Corte conclude che, per le ragioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. non possono essere accolte.

SENTENZA N. 181
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-quater, nel procedimento vertente tra M. F. e C. B., in proprio e nella qualità di erede, unitamente a M. B., di M. F., e il Comune di Monte Compatri, con ordinanza del 20 dicembre 2019, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udita nella camera di consiglio del 7 luglio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 20 dicembre 2019, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), in riferimento agli artt. 3, 42, 97, 103 e 113 della Costituzione.

2.– Il TAR Lazio è investito di due ricorsi promossi dai signori M. F. e C. B. (quest'ultimo sia in proprio sia, unitamente a M. B., nella qualità di erede di M. F.) nei confronti del Comune di Monte Compatri, per l'annullamento di due provvedimenti di diniego di altrettante domande di condono edilizio presentate dai ricorrenti. I provvedimenti di diniego, entrambi del 20 febbraio 2009, sono stati notificati il successivo 25 febbraio.

Le istanze di condono erano state presentate sulla base della normativa contenuta nella legge reg. Lazio n. 12 del 2004 (recante, tra l'altro, il censurato art. 3, comma 1, lettera b), a sua volta attuativa della disciplina della sanatoria degli abusi edilizi (cosiddetto terzo condono) prevista dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

I due ricorsi sono stati riuniti dal giudice amministrativo in ragione del fatto che concernono il medesimo edificio e che gli atti di diniego gravati presentano una motivazione coincidente.

Nell'ordinanza di rimessione si espone che: il 7 dicembre 2004 M. F. e C. B. hanno presentato due distinte domande di condono per due immobili (siti al piano primo e al piano terra del medesimo fabbricato) di cui sono proprietari; il 25 ottobre 2005 le domande sono state integrate con la produzione del certificato di idoneità sismica; il 9 gennaio e il 23 maggio 2006, rispettivamente, M. F. e C. B. hanno prodotto le ricevute di pagamento della terza rata degli oneri concessori.

Nelle more della definizione delle due istanze di condono è intervenuta la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 25 luglio 2007, n. 556, recante «Adozione del Piano Territoriale

Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante “Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico”), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143, e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell’art. 36-quater, comma 1-quater, della legge regionale 24/1998», come modificata e integrata dalla deliberazione della Giunta della Regione Lazio 21 dicembre 2007, n. 1025, «Modificazione, integrazione e rettifica della deliberazione Giunta regionale n. 556 del 25 luglio 2007 inerente: Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante “Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico”), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codici dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell’art. 36-quater, comma 1-quater, della legge regionale 24/1998». Le due delibere della Giunta (n. 556 e n. 1025 del 2007) sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 6, Supplemento ordinario n. 14, del 14 febbraio 2008.

A partire da questa data e in attesa della definitiva approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale sono operative le misure di salvaguardia e quindi «non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all’articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato» (art. 23-bis della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico»).

Con specifico riguardo alla vicenda che ha dato vita all’odierna questione di legittimità costituzionale, il giudice a quo precisa che, ai sensi dell’art. 41 delle sopravvenute norme del piano territoriale paesistico (PTPR), adottato con le citate delibere della Giunta della Regione Lazio, la zona in cui ricadono le unità immobiliari, per cui è causa, è «di interesse archeologico».

Il Comune di Monte Compatri, sul cui territorio insistono gli immobili in questione, dopo aver notificato ai ricorrenti il preavviso di diniego delle istanze di sanatoria edilizia, ha adottato i due provvedimenti impugnati nel giudizio a quo. Il rimettente riferisce che gli atti di diniego sono fondati «essenzialmente» sull’incondonabilità delle opere, prevista dal censurato art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004. Di qui la rilevanza delle questioni sollevate.

In pendenza del giudizio dinanzi al TAR (promosso nel 2009 e giunto in discussione solo all’udienza del 20 settembre 2019), il Consiglio regionale del Lazio ha approvato il PTPR con la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 13 del 13 febbraio 2020. Quest’ultima delibera è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione dinanzi a questa Corte e il relativo giudizio è stato deciso nel senso dell’accoglimento con la sentenza n. 240 del 2020, con la quale è stata annullata la deliberazione n. 5 del 2019.

A questo punto è ripartito l’iter per l’approvazione del PTPR, che è giunto a termine con la deliberazione del Consiglio regionale 21 aprile 2021, n. 5, pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 56, Supplemento n. 2, del 10 giugno 2021.

Ricostruiti così anche gli eventi successivi al promovimento dell’odierna questione di costituzionalità, occorre rilevare come gli stessi non incidano sulla sua definizione, essendo il giudice a quo chiamato a decidere sulla legittimità dei provvedimenti di diniego in base al quadro giuridico operante al tempo in cui gli stessi sono stati adottati.

3.– Esclusa la possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione, il TAR Lazio ritiene che la norma regionale de qua sia costituzionalmente illegittima nella parte in cui non consente il condono delle opere abusive realizzate «anche prima dell’apposizione [di un] vincolo [...] impost[o] sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all’interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali».

In particolare, tale previsione sarebbe lesiva del principio di certezza del diritto, «da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza di cui al citato art. 3, oltre che al principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Cost. e alla giustiziabilità degli atti delle P.A. di cui agli artt. 103 e 113 Cost.». Inoltre, nel considerare preclusivi tutti i vincoli sopravvenuti – e quindi anche quelli successivi alla presentazione della domanda di condono – la norma censurata sacrificerebbe irragionevolmente gli interessi degli istanti e il loro diritto di proprietà (art. 42 Cost.), alla cui tutela sarebbe preposta la normativa condonistica.

4.– Preliminarmente, questa Corte è chiamata a verificare la rilevanza delle questioni sollevate dal TAR Lazio. Più precisamente, quest'ultimo afferma che i due provvedimenti di diniego delle (due) domande di sanatoria si fondano «essenzialmente» sulla non condonabilità delle opere per cui è causa, prevista dalla norma censurata. Il rimettente aggiunge che quest'ultima costituisce il «motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono» e che è quindi preliminarmente necessario risolvere il dubbio della sua legittimità costituzionale.

L'affermazione risulta sufficiente a far apparire non implausibile la motivazione, in linea con l'indirizzo costante di questa Corte, che, nel delibare l'ammissibilità della questione, «effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo "esterno"» (sentenza n. 32 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 59 e n. 15 del 2021).

5.– Sempre in via preliminare, deve essere rilevata l'assoluta carenza di motivazione delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. Il rimettente si limita, infatti, a richiamare il principio di giustiziabilità degli atti della pubblica amministrazione senza offrire altre indicazioni sulle ragioni della lamentata lesione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 114, n. 87 e n. 39 del 2021).

6.– Le altre ragioni di censura possono essere invece esaminate congiuntamente, sia perché il giudice a quo svolge in modo unitario le argomentazioni relative alla presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sia perché, quanto alla lamentata lesione del diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 42 Cost., il rimettente si duole della sua irragionevole compressione, finendo quindi per far rifluire anche questo motivo nella prima ragione di censura, riguardante – appunto – l'irragionevolezza della norma regionale in esame.

7.– Quanto alla praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, il giudice a quo dà conto dell'esistenza di due interpretazioni della disposizione censurata, la cui differenza non sarebbe però rilevante nel presente giudizio: secondo la prima, «costantemente» seguita dal TAR Lazio, il vincolo sopravvenuto sarebbe ostativo solo in caso di mancanza della conformità urbanistica dell'opera abusiva; in base alla seconda, invece, seguita dal Consiglio di Stato, il vincolo sopravvenuto si porrebbe come ostativo «a prescindere dalla verifica della conformità urbanistica dell'opera abusiva».

Il rimettente aggiunge inoltre, per un verso, che le parti ricorrenti non avrebbero censurato la mancata verifica da parte dell'amministrazione comunale della conformità o meno dell'opera alla normativa urbanistica (per cui sarebbe irrilevante l'adesione all'una o all'altra interpretazione) e, per altro verso e soprattutto, che «entrambe le interpretazioni [...] danno rilievo al vincolo sopravvenuto». Di qui, la rilevanza comunque di tutti i vincoli sopravvenuti.

Le argomentazioni svolte sul punto nell'ordinanza di rimessione risultano, in effetti, persuasive. E del resto, il chiaro tenore letterale della previsione censurata non consente di pervenire a esiti interpretativi diversi da quelli cui è pervenuto il TAR Lazio, sulla scia peraltro di una cospicua giurisprudenza dello stesso giudice amministrativo puntualmente richiamata dal rimettente.

8.– Prima di affrontare il merito delle censure prospettate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., devono essere ricordati gli approdi cui questa Corte è pervenuta a proposito del cosiddetto terzo condono edilizio, previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Analogamente a quanto avvenuto per il cosiddetto secondo condono (previsto dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), il

legislatore ha costruito la disciplina di questa terza sanatoria facendo perno sulla normativa del primo condono, contenuta negli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e in particolare nei suoi artt. 32 e 33 (la cui disciplina è espressamente fatta salva dall'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Questa Corte è stata chiamata, sin da subito, a giudicare della legittimità costituzionale della normativa condonistica del 2003, a seguito della proposizione di numerosi ricorsi promossi dalle regioni in via d'azione. Si è pertanto formata una cospicua giurisprudenza che, sulla scia della prima di queste decisioni (sentenza n. 196 del 2004), ha progressivamente definito le caratteristiche del cosiddetto terzo condono e ha delimitato la sfera di competenza delle regioni su tale oggetto, in ampia misura rientrando nella materia del «governo del territorio».

A proposito della sanatoria straordinaria prevista dal d.l. n. 269 del 2003, come convertito, merita di essere ricordato come questa Corte abbia più volte sottolineato il suo «carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del “permesso di costruire in sanatoria”, disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), [e il fatto di essere] ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive» (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto). Più in generale, questa Corte ha definito il condono come un istituto «“a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).

È stato altresì ribadito che il fondamento giustificativo di questa legislazione va individuato nella «necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (cfr., tra le altre, sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002)» (sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto).

Quanto alle caratteristiche del terzo condono, questa Corte ha precisato che esso «si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall'inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici [richiami] contenuti nell'art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell'art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei “capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni”, disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica “alle opere abusive” cui la nuova legislazione appunto si riferisce»; determinando in particolare, il rinvio alle disposizioni relative ai precedenti condoni, «una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni» (sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto).

Sull'ambito oggettivo di applicazione del terzo condono (che era stato già definito nella sentenza n. 196 del 2004), questa Corte ha confermato che costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009). In particolare, ha precisato che «[i]l richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede»; aggiungendo, poi, che «il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali “si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985”

(sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009)» (sentenza n. 225 del 2012).

Tali considerazioni sono state riprese nella giurisprudenza successiva (tra le tante, sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015), con la precisazione che «il ruolo del legislatore regionale, “specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi” (sentenza n. 49 del 2006)» (sentenza n. 208 del 2019).

Dalla giurisprudenza costituzionale esaminata emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di «rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio» (sentenza n. 208 del 2019).

9.– In questo quadro si colloca la scelta del legislatore regionale del Lazio, il quale, prevedendo che anche il vincolo sopravvenuto determini la non condonabilità dell'opera abusiva (art. 3, comma 1, lettera b, legge reg. Lazio n. 12 del 2004), ha adottato un regime certamente più restrittivo di quello previsto dalla normativa statale. Quest'ultima non dispone, infatti, la non condonabilità in caso di vincolo sopravvenuto. In particolare, da una parte, l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, prevede, per le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, che «il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...] è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso» (comma 1); e che «le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione» «[s]ono suscettibili di sanatoria» in presenza di determinate condizioni, indicate nel comma 2 del medesimo art. 32.

Dall'altra parte, l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, nel testo oggi vigente, stabilisce che «non sono suscettibili di sanatoria» le opere che siano in contrasto con vincoli posti «a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici», «qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse».

A sua volta, la stessa normativa relativa al terzo condono prevede, all'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che «le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: [...] d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli [...] qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici».

Il legislatore regionale del Lazio, assegnando ai vincoli sopravvenuti l'effetto di rendere non condonabile l'opera abusiva, ha introdotto dunque una condizione ostativa ulteriore rispetto a quelle previste dalla normativa statale susseguitasi nel tempo. Scelta, questa, in sé non censurata dal rimettente, che – evidentemente sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte sopra richiamata – non lamenta la violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di governo del territorio, riconoscendo che il legislatore regionale può adottare una disciplina più rigorosa e restringere così l'ambito applicativo del condono.

Pur sottolineando tale aspetto e del pari riconoscendo che i richiedenti la sanatoria non possono nutrire «alcun legittimo affidamento», il giudice a quo ritiene nondimeno che la norma censurata oltrepassi il limite costituito dal principio di certezza del diritto, «da ritenersi sotteso alla clausola generale di ragionevolezza [...], oltre che al principio di buon andamento della P.A.», e al tempo stesso comprime irragionevolmente il diritto di proprietà degli istanti il condono.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., non sono fondate.

10.1.– In primo luogo, questa Corte non può che ribadire quanto già affermato nelle pronunce richiamate sopra: l'insistente ricorso ad aggettivi come «eccezionale», «straordinario», «temporaneo»

e «contingente», utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare ratio di queste misure, da considerare come assolutamente extra ordinem e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può «ampliare i limiti applicativi della sanatoria», né «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenze n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015, n. 290 del 2009). Al legislatore regionale compete «l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale» (sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015), e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e – per quel che rileva nel caso di specie – archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di «governo del territorio», e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori.

Nell'odierno giudizio si tratta di verificare se il maggiore livello di rigore imposto dalla disposizione regionale censurata sia irragionevole. Secondo il giudice a quo, infatti, sarebbe violato il principio di certezza del diritto nel quale dovrebbero poter confidare anche i proprietari di opere abusive che hanno presentato domanda di sanatoria. Benché per essi non si possa configurare un vero e proprio legittimo affidamento, i proprietari subirebbero in particolare una lesione, perché l'eventuale accoglimento dell'istanza dipenderebbe dai tempi impiegati dall'amministrazione comunale chiamata a valutarla, con la conseguenza che, in caso di eccessivi ritardi e qualora sopravvenissero vincoli ostativi al condono, il privato subirebbe un vulnus al diritto di proprietà; ciò inciderebbe, inoltre, sul principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni che sarebbe sottoposto a una grave torsione.

10.2.– Il tema in esame investe, a ben vedere, la questione – sulla quale si è ampiamente soffermata anche la giurisprudenza amministrativa – del momento in cui deve essere valutata l'operatività di un vincolo paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico eccetera, limitativo delle facoltà edificatorie di un'area; questione per la quale si possono immaginare in astratto tre soluzioni: il momento in cui l'opera è realizzata, quello in cui è presentata la domanda di condono e quello in cui quest'ultima è esaminata dall'amministrazione.

Sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto – limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo – una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20).

Rispetto a queste diverse ipotesi interpretative, la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, «in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo», la questione deve essere risolta privilegiando la normativa «vigente al tempo in cui la funzione si esplica (tempus regit actum)», essendo la più idonea alla «cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione».

Ha poi aggiunto che, «[q]uanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, [...] l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte» (sempre, Cons. Stato, adunanza plenaria, decisione n. 20 del 1999; nella stessa direzione, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 22 agosto 2003, n. 4765, e 31 ottobre 2013, n. 5274).

La normativa concernente il terzo condono (art. 32, comma 27, lettera d, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), qui segnatamente in esame, pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, presenta «un ambito oggettivo più circoscritto» rispetto a quello di quest'ultima legge. Mentre, infatti, in base alla normativa del 1985 l'efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell'autorità preposta alla loro tutela, la disciplina del 2003 prevede che – come detto in precedenza – essi precludano senz'altro la sanatoria, al pari di

quelli che comportano l'inedificabilità assoluta (in questo senso, tra le tante, sentenze n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004, e ordinanza n. 150 del 2009).

La richiamata normativa del 2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli «istituiti prima della esecuzione [delle] opere [abusive]» (sull'interpretazione di questa normativa, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 5 agosto 2020, n. 4933, e sezione seconda, 13 novembre 2020, n. 7014).

A sua volta, la normativa regionale del Lazio distingue tra «[o]pere abusive suscettibili di sanatoria» (art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004) e «[c]ause ostative alla sanatoria edilizia» (art. 3 della stessa legge), annoverando, tra queste ultime, anche la successiva apposizione del vincolo (art. 3, comma 1, lettera b), senza che in via interpretativa tale non condonabilità possa ritenersi superabile (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 14 giugno 2016, n. 2568, 11 aprile 2017, n. 1697, 9 settembre 2019, n. 6109; TAR Lazio, Roma, sezione seconda-bis, sentenze 8 gennaio 2007, n. 52, sezione prima-quater, 3 novembre 2009, n. 10774, sezione seconda-bis, 4 marzo 2015, n. 3713, sezione seconda-bis, 21 gennaio 2019, n. 795, sezione seconda-bis, 2 dicembre 2019, n. 13758, sezione seconda-bis, 7 gennaio 2020, n. 90, sezione seconda-bis, 2 marzo 2020, n. 2660, sezione seconda-bis, 12 maggio 2020, n. 4982, sezione seconda-bis, 1° luglio 2020, n. 7487; TAR Lazio, Latina, sezione prima, sentenze 8 gennaio 2015, n. 2, 15 gennaio 2015, n. 44, 26 gennaio 2015, n. 90, 12 novembre 2019, n. 668).

10.3.– Le conclusioni della richiamata giurisprudenza amministrativa meritano di essere condivise e da esse possono trarsi alcune considerazioni rilevanti anche nel presente giudizio.

Innanzitutto, la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come già ricordato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione.

Si deve poi osservare che, mentre l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, per l'incertezza del suo dato letterale, richiedeva uno sforzo interpretativo di cui si sono fatti carico i giudici amministrativi, il tenore del censurato art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004 è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate «anche prima della apposizione del vincolo». Il dato non è irrilevante nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti – anche al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiusdica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9) – esclude la configurabilità di un qualsivoglia affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva.

Conferma della correttezza di tale conclusione si ricava, del resto, indirettamente dalla stessa normativa regionale nella quale è contenuta la disposizione censurata. Il legislatore regionale, infatti – evidentemente consapevole del fatto che le condizioni più restrittive introdotte avrebbero potuto pregiudicare chi avesse già presentato la domanda di condono riponendo affidamento nel diverso regime stabilito dalla legge statale – ha espressamente previsto la possibilità, per chi avesse proposto l'istanza prima dell'entrata in vigore della legge regionale, di rinunciare, inviando al comune apposito atto entro il 30 novembre 2004 (art. 10, comma 3). Con una previsione, dunque, che per un verso esprime la preoccupazione dello stesso legislatore regionale di rispettare, nei limiti detti, aspettative già insorte, ma al tempo stesso implicitamente sottolinea che chi intende invece presentare la sua domanda successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina si accolla

consapevolmente il rischio di vederla valutata anche alla luce di vincoli ad essa eventualmente sopraggiunti.

In conclusione, introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.

Per le ragioni anzidette le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. non possono essere accolte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12 (Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi), sollevata, in riferimento agli artt. 103 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost., dal TAR Lazio, sezione seconda-quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 settembre 2021, n. 187

Materia: perequazione delle risorse finanziarie

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione siciliana

Parametri invocati: articoli 3, 5, 41, 53, 118, 119 e 120 della Costituzione, articoli 14, 15, 17, 20, 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Oggetto: articolo 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)

Esito: infondatezza della questione articolo 1, comma 309, lettera a); inammissibilità della questione articolo 1, comma 316, lettera a); inammissibilità della questione articolo 1, commi da 634 a 658, da 661 a 676; cessata materia del contendere articolo 1, comma 875.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La prima disposizione impugnata è l'articolo 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019. Questa prevede che l'Agenzia per la coesione territoriale sia tenuta a procedere, per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul «Fondo per lo sviluppo e coesione» (FSC), ad una riclassificazione degli strumenti programmatori relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, *sentite* le amministrazioni interessate. Il suddetto comma è innovativo dell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, che in ragione delle modifiche apportate dalla legge di conversione, prevedeva un'*intesa* tra Agenzia e amministrazioni per le suddette attività di riordino. Secondo la ricorrente si sarebbe quindi in presenza di un "declassamento", che sottrarrebbe potestà decisionale alle amministrazioni titolari di risorse a valere sul FSC, comportando una violazione di alcune disposizioni dello statuto siciliano, che prevedono la competenza della Regione in materia e degli articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'attività di riclassificazione dei documenti programmatori che è inerente all'FSC, intersecherebbe diversi ambiti materiali di competenza regionale, per cui il mero parere previsto sostanzialmente disattenderebbe il principio di leale collaborazione. La Corte costituzionale respinge le censure avanzate e ricostruisce il quadro normativo del FSC, la cui disciplina istitutiva si rinviene nel decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Con la normativa de quo legislatore statale si è proposto, «*in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione*», di «*promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*» (art. 1).

La disciplina persegue unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, è da considerarsi quindi strumento proprio *«[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»*, come recita la norma costituzionale citata. Richiamata la propria giurisprudenza (ultima, di molte pronunce in tal senso, la sentenza n. 189 del 2015) che ha indicato quali siano le condizioni che devono essere presenti, al fine dirimente per valutare se un intervento legislativo statale sia o meno invasivo delle prerogative di una regione. Le suddette condizioni si sostanziano, in primis, in interventi *«aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)»* poi gli interventi in questione *«devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni»* e le risorse aggiuntive da erogarsi devono essere indirizzate *«non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali»*

Il FSC ha tutte le caratteristiche necessarie enucleate dalla giurisprudenza costituzionale: carattere aggiuntivo delle risorse finanziarie per interventi mirati dello Stato, ripartizione delle risorse in modo diverso tra le aree del Paese, al fine di consentire specifici interventi nelle regioni del sud. La Corte precisa che la cornice di riferimento costituzionale è costituita dall'articolo 119, quinto comma della Costituzione, che assegna allo Stato il compito di soddisfare le necessità di riequilibrio economico e sociale, e dall'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che riserva specificatamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, l'obiettivo di disciplinare le forme di finanziamento in materia di perequazione finanziaria (sentenze n.143 del 2017 e n. 16 del 2010). I tanti e numerosi documenti programmatori collegati ai tre cicli 2000/2006, 2007/2013, 2014/2020, necessitano di distinte modalità attuative, di monitoraggio e di governance, per cui il legislatore nazionale ha previsto la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico *«Piano sviluppo e coesione»* per *«ciascuna»* amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, garantendosi *«modalità unitarie di gestione e monitoraggio»*.

Il compito di operare la riclassificazione prevista all'articolo 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, è stato affidato all'Agenzia per la coesione territoriale, istituita dall'articolo 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, appunto con l'obiettivo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento e sorveglianza nell'ambito delle politiche di coesione.

Lo statuto dell'Agenzia, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2014 (Approvazione dello Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale), oltre a stabilire che del Comitato direttivo facciano parte due dirigenti dei principali settori di attività dell'Agenzia, precisa che i due rappresentanti delle amministrazioni territoriali sono designati dalla Conferenza unificata, uno in rappresentanza delle Regioni e l'altro degli enti locali. Il quadro normativo ricostruito dalla Corte, consente di affermare che affidando all'Agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La Corte giudica infondate le censure avanzate. Non può ravvisarsi nessuna violazione del principio di leale collaborazione, come prospettato dalla ricorrente, in quanto la previsione di meccanismi collaborativi con le regioni, qualora si sia nell'ambito di esercizio della potestà legislativa statale, non è costituzionalmente imposta (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018), e che, *«in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione [...] spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi»* (sentenza n. 189 del 2015). Nel caso sottoposto all'esame della Corte, le

forme di coinvolgimento non si limitano alla sola fase di riclassificazione assegnata all’Agenzia per il coordinamento centrale, peraltro restano titolari le amministrazioni per i piani operativi, bensì si ritrovano in tutte le fasi procedurali, dalla fissazione degli obiettivi strategici, ai piani di operativi, accordi istituzionali, comitati di sorveglianza per arrivare appunto al Piano di sviluppo e coesione, perciò il termine *sentite* non impedisce che le amministrazioni interessate siano ampiamente coinvolte nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC.

La seconda disposizione impugnata, sempre per violazione del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5, 118, 119, 120 della Costituzione, è l’articolo 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l’articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123. La disposizione dispone che il «*soggetto per l’amministrazione dell’area ZES*» (*Zona economica speciale*) «è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede». La previgente disciplina stabiliva che a presiedere il Comitato di indirizzo fosse il Presidente dell’Autorità di sistema portuale (AdSP), nominato, ai sensi dell’articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «*d’intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata*».

Secondo parte ricorrente, l’originaria procedura garantiva la partecipazione regionale alla decisione, necessaria in ragione dell’importanza strategica delle Zone economiche speciali (ZES) e delle loro rilevanti funzioni, nonché per la molteplicità delle competenze regionali coinvolte dalla loro istituzione e operatività, per cui si evidenzia la necessità che la «*direzione al vertice [...] sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l’istituzione della singola Zona*».

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto nelle more della discussione del ricorso, il legislatore ha modificato in senso satisfattivo per la Regione siciliana la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo.

L’articolo 57, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), ha soppresso, le censurate modalità di riferimento alla procedura prevista all’articolo 11 della legge n. 400 del 1988.

Inoltre, l’articolo 57, comma 1, lettera a), numero 2), ha inserito, dopo il citato comma 6 dell’articolo 4 del d.l. n. 91 del 2017 – un comma 6-bis, ai cui sensi alla nomina del commissario si procede «*con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d’intesa con il Presidente della Regione interessata*», provvedendo altresì a dettare una nuova procedura dettagliata qualora non si pervenga all’intesa, e la disposizione impugnata relativa alla nomina di commissari straordinari non ha trovato applicazione nelle ZES siciliane.

Altre disposizioni impuginate dalla Regione Sicilia sono relative all’articolo 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019. In forza di tali disposizioni, sono istituite e disciplinate, da una parte, l’imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dall’altra, l’imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate».

Secondo parte ricorrente le disposizioni soprarichiamate violerebbero gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione ed articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana e correlate norme di attuazione, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione», *in quanto il legislatore statale avrebbe in particolare ecceduto il limite della ragionevolezza e violato i principi di capacità contributiva, di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica*. L’opzione legislativa relativa ai tributi comporterebbe una notevole riduzione del fatturato delle aziende interessate, a tal punto di indurle a cessare o delocalizzare la propria attività, per cui secondo la Corte la censura

sostanzialmente s'incentrerebbe su una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, a causa di minor gettito fiscale da incamerarsi.

La Corte giudica inammissibili le doglianze avanzate, secondo i principi consolidati di costante giurisprudenza (sentenze n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016), anche se il caso di specie sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) in materia di sistema tributario.

In primis le disposizioni costituzionali che si afferma essere violate (articoli 3, 41, 53) non sono relative al riparto delle competenze legislative, senza individuazione dell'ambito di competenza regionale, sia essa legislativa, amministrativa o finanziaria, di cui si lamenta la lesione, inoltre poi non è data adeguata motivazione circa il titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale, perché si possa argomentare sulla sussistenza del cosiddetto vizio di ridondanza *rispetto a sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione*, essendo quest'ultima limitata ad asserirne la violazione, senza fornire un quadro normativo di riferimento.

Quanto all'impugnazione dell'articolo 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, che stanziava un contributo a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane della Regione Siciliana, la stessa Regione segnala nel corso del giudizio instaurato come tale disposizione sia stata oggetto di modifiche che hanno elevato l'ammontare del suddetto contributo per cui non vi è più interesse al proseguimento del giudizio, per cui la Corte dichiara cessata la materia del contendere per la questione in esame.

SENTENZA N. 187
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020, iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Saverio Sticchi Damiani per le società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl, e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, nonché l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Siciliana ha impugnato (reg. ric. n. 33 del 2020), con distinti gruppi di censure, l'art. 1, commi 309, lettera a), 316, lettera a), da 634 a 658, da 661 a 676 e 875 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

2.– In prossimità dell'udienza, la ricorrente ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riferimento alla censura relativa all'art. 1, comma 875, della legge n. 160 del 2019, che stanziava un contributo a favore dei liberi consorzi e delle Città metropolitane della Regione Siciliana, segnalando come tale disposizione sia stata oggetto di modifiche che, incrementando l'ammontare del contributo in esame, hanno comportato il venire meno del proprio interesse a coltivare il giudizio in parte qua. Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, va dichiarata cessata la materia del contendere limitatamente alla doglianza in esame (ex plurimis, sentenze n. 118 e 90 del 2021, n. 5 del 2020, n. 171 del 2019 e n. 234 del 2017).

3.– In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con cui sono stati dichiarati inammissibili gli interventi in giudizio spiegati dalle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl.

4.– La Regione Siciliana ha impugnato anzitutto l'art. 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019. La disposizione – innovando l'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con

modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 – ha previsto che l’Agenzia per la coesione territoriale sia tenuta a procedere, per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul «Fondo per lo sviluppo e coesione» (di seguito: FSC), ad una riclassificazione degli strumenti programmatori relativi alle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, «sentite» le amministrazioni interessate.

Nella formulazione originaria, l’art. 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019 non aveva previsto forme di collaborazione tra l’Agenzia per la coesione territoriale e le amministrazioni interessate. La legge di conversione aveva, invece, stabilito che la ricordata attività di riordino dovesse essere realizzata dall’Agenzia «d’intesa» con le amministrazioni stesse.

A dire della ricorrente, la disposizione censurata, declassando tale intesa ad un «mero parere», avrebbe espropriato della potestà decisionale le amministrazioni titolari di risorse a valere sul FSC, determinando una violazione degli artt. 14, 15, 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché degli artt. 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, anche in relazione all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Il legislatore statale avrebbe infatti omesso di dare attuazione al principio di leale collaborazione, con ulteriore conseguente lesione «sia degli articoli dello Statuto che prevedono in capo alla Regione, nelle materie dai medesimi elencate, la competenza legislativa esclusiva, art. 14, e concorrente, art. 17, e, per tutte, la competenza amministrativa, art. 20, come pure le norme del titolo V della Cost. applicabili per effetto e nei limiti di cui all’art. 10 L.C. n. 3/2001».

Infine, ritenendo di avere titolo per lamentare anche lesioni delle attribuzioni degli enti locali, la Regione invoca, quali norme parametro delle proprie censure, gli artt. 14, lettera o), e 15 dello statuto reg. Siciliana, i quali assegnano alla competenza legislativa esclusiva, rispettivamente, il «regime degli enti locali» e la disciplina in materia di «circostrizione, ordinamento e controllo degli enti locali».

4.1.– Le censure descritte non sono fondate, con riferimento a tutti i parametri indicati.

Evocando in forma contratta e cumulativa i parametri di competenza asseritamente lesi, la Regione Siciliana assume, in sostanza, che il FSC coprirebbe «una grande gamma di interventi», tali da intercettare «svariate competenze della Regione», poiché il fondo in questione finanzia progetti strategici di carattere infrastrutturale «di rilievo nazionale, interregionale e regionale». La pur scarna prospettazione della ricorrente consente a questa Corte di attingere il merito delle censure e di precisare il thema decidendum (sentenza n. 192 del 2017): l’attività di riclassificazione dei documenti programmatori inerenti il FSC intersecherebbe diversi ambiti materiali di competenza regionale, sicché l’estromissione della Regione da un processo decisionale che tali ambiti interessa lederebbe, in particolare, il principio di leale collaborazione.

Sostituendosi al «Fondo per le aree sottoutilizzate» di cui all’art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», il FSC trova la sua disciplina istitutiva nel decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), attraverso cui il legislatore statale si è proposto, «in conformità al quinto comma dell’articolo 119 della Costituzione», di «promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona» (art. 1).

Specifico obiettivo del FSC è dare unità programmatica e finanziaria all’insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale appunto rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Esso è perciò da considerarsi, come peraltro afferma la stessa disciplina istitutiva, strumento per l’attuazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., a tenore del quale «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal

normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Questa Corte ha già avuto modo di indicare le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento statale può correttamente ricondursi all'ambito di applicazione della disposizione costituzionale ricordata, condizioni «la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc “uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”» (sentenza n. 189 del 2015).

Anzitutto, deve trattarsi di interventi «aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)»; in secondo luogo, tali interventi «devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni». Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate «non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 189 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013 e n. 176 del 2012).

Il fondo di cui si discute presenta le caratteristiche in parola. Le sue finalità sono senza dubbio riconducibili a quelle indicate dall'art. 119, quinto comma, Cost., perché ricorre il carattere aggiuntivo delle risorse che esso mette a disposizione, mirate a finanziare «interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali» (così l'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011). Gli interventi a valere sul fondo, inoltre, non sono indistintamente indirizzati a tutte le amministrazioni territoriali: il fondo stesso è infatti ripartito in modo diverso tra le aree del Paese, anzitutto al fine di consentire specifici interventi nelle Regioni del Mezzogiorno.

L'art. 119, quinto comma, Cost. assegna genericamente allo «Stato» il compito di soddisfare le esigenze di riequilibrio economico e sociale in esso indicate e di destinare allo scopo le necessarie risorse di carattere aggiuntivo e speciale. È invece l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ad attribuire al solo legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento, nell'ambito delle «competenze statali in materia di perequazione finanziaria» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010). In definitiva, le due disposizioni costituzionali si integrano, componendo una chiara cornice di riferimento costituzionale.

Nell'ambito di tale cornice, la disposizione ora in esame è intervenuta a delineare le modalità di riclassificazione dei documenti programmatori relativi a tre distinti cicli di programmazione del FSC. Come si evince dalla stessa disciplina, l'obiettivo della prescritta attività di riordino è di «migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti» a valere sulle risorse del FSC e di «accelerarne la spesa». La relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019 evidenzia infatti come la moltitudine di documenti programmatori collegati ai tre cicli 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020 necessitasse di distinte modalità attuative, di monitoraggio e di governance, idonee a «incidere negativamente sulla capacità di assicurare il coordinamento delle politiche di sviluppo e coesione».

Per questa ragione, è stata prevista la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico «Piano sviluppo e coesione» per «ciascuna» amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, garantendosi «modalità unitarie di gestione e monitoraggio».

Il compito di operare la riclassificazione prevista all'art. 44, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, e di sottoporre all'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ora Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), i nuovi Piani sviluppo e coesione, è stato affidato all'Agenzia per la coesione territoriale, istituita dall'art. 10 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, appunto con l'obiettivo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento e sorveglianza nell'ambito delle politiche di coesione.

L'Agenzia opera sotto la vigilanza del Ministro delegato per la politica di coesione e ne fanno parte il direttore generale, un comitato direttivo e un collegio dei revisori dei conti. L'art. 10, comma

4, del d.l. n. 101 del 2013, come convertito, prevede significativamente che nel Comitato direttivo deve essere «assicurata una adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali». Nel dare attuazione a tale disposizione, lo statuto dell’Agenzia, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2014 (Approvazione dello Statuto dell’Agenzia per la coesione territoriale), oltre a stabilire che del Comitato direttivo facciano parte due dirigenti dei principali settori di attività dell’Agenzia, precisa che i due rappresentanti delle amministrazioni territoriali sono designati dalla Conferenza unificata, uno in rappresentanza delle Regioni e l’altro degli enti locali.

Dal quadro normativo descritto emerge che, affidando all’Agenzia per la coesione territoriale l’attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall’art. 119, quinto comma, Cost., ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per questa essenziale ragione non è fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 196 del 2015). Infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018). Deve piuttosto ribadirsi che, «in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell’art. 119, quinto comma, Cost. [...] spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l’ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015).

4.2. – Specificamente in relazione ad un intervento “speciale” ai sensi dell’art. 119, quinto comma, Cost., la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane dunque una opzione che il legislatore statale – pur titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «può opportunamente considerare» (sentenza n. 104 del 2021).

È quel che è avvenuto, del resto, nella disciplina in discussione, che ha effettivamente previsto forme di coinvolgimento di tal genere, non solo nel delineare la specifica attività di riclassificazione demandata all’Agenzia per la coesione territoriale, ma anche riguardo alle fasi procedurali a questa collegate, destinate alle scelte circa l’impiego e la ripartizione della dotazione finanziaria del FSC e alla individuazione degli interventi cui destinare le relative risorse.

Con riferimento all’ultimo ciclo di programmazione considerato dalla disposizione censurata (2014-2020), l’art. 1, commi da 703 a 706, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», ha anzitutto stabilito che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi a tematiche nazionali individuate in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 703, lettera b). Inoltre, gli specifici piani operativi sono definiti da una «Cabina di regia» composta anche da rappresentanti degli enti territoriali (art. 1, comma 703, lettera c, nonché art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016, recante «Istituzione della Cabina di regia di cui all’articolo 1, comma 703, lettera c, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»). Ancora, per la realizzazione degli interventi è prevista la possibilità di stipulare appositi accordi istituzionali con le Regioni e le amministrazioni competenti (art. 1, comma 703, lettera g, della legge n. 190 del 2014; nonché deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 10 agosto 2016, n. 26, recante «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse»).

Come accennato, le amministrazioni territoriali vengono coinvolte nella stessa procedura di riclassificazione prevista dalla disposizione impugnata (art. 44 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito), procedura che, peraltro, per le già indicate finalità di riordino e razionalizzazione dei molteplici strumenti di programmazione esistenti, necessita con evidenza di essere diretta e coordinata a livello centrale.

Infatti, anche se non è più prevista l’intesa, tali amministrazioni sono sentite dall’Agenzia per la coesione territoriale nella procedura di riclassificazione, funzionale alla elaborazione del citato

«Piano sviluppo e coesione» destinato a sostituire i numerosi documenti programmatori precedentemente adottati (art. 44, comma 1, del d.l. 34 del 2019, come convertito).

Le amministrazioni in parola vedono comunque garantita continuità ai contenuti di tali precedenti documenti, pur destinati ad essere sostituiti: ancora il comma 1 dell'art. 44 citato dispone, infatti, che la sostituzione avvenga «tenendo conto degli interventi ivi inclusi».

Ancora, esse sono «sentite» nei casi di cui all'art. 44, comma 7, con riferimento a quegli interventi che, pur non ancora dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, potranno essere inseriti nel «Piano sviluppo e coesione», in sede di prima approvazione, se «valutati favorevolmente» dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio e dall'Agenzia per la coesione territoriale.

In quanto titolari dei piani operativi oggetto di riclassificazione, le amministrazioni in parola restano comunque «responsabil[i]», tra l'altro, «della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati [e] della vigilanza sulla attuazione dei singoli interventi» (art. 44, comma 8).

Costituiscono, inoltre, i comitati di sorveglianza cui sono attribuite ulteriori funzioni di attuazione e valutazione dei piani operativi (art. 44, commi 2 e 3).

Possono, infine, esprimere la propria posizione in seno all'Agenzia per la coesione territoriale, il cui comitato direttivo, come si è detto, prevede la loro partecipazione (art. 4, comma 3, dello Statuto dell'Agenzia – approvato con d.P.C.m. 9 luglio 2014).

Risulta, in definitiva, che le amministrazioni interessate sono ampiamente coinvolte nelle varie attività di programmazione, gestione e attuazione delle diverse azioni finanziate con il FSC.

5.– Con un secondo gruppo di censure, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123.

La disposizione censurata stabilisce che il «soggetto per l'amministrazione dell'area ZES» (Zona economica speciale) «è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede».

Secondo la ricorrente, tale previsione violerebbe gli «articoli 14, 17 e 20 dello Statuto della Regione Siciliana» nonché, anche «in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», gli «articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito».

La previgente disciplina stabiliva che a presiedere il Comitato di indirizzo fosse il Presidente dell'Autorità di sistema portuale (di seguito: AdSP), nominato, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata».

Nella prospettiva della ricorrente, questa procedura garantiva la partecipazione regionale alla decisione: sarebbero, infatti, l'importanza strategica delle Zone economiche speciali (di seguito: ZES) e le loro rilevanti funzioni, da un lato, la molteplicità delle competenze regionali coinvolte dalla loro istituzione e operatività, dall'altro, a evidenziare la necessità che la «direzione al vertice [...] sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l'istituzione della singola Zona».

6.– Preliminarmente a qualunque considerazione di merito, va osservato che, in prossimità dell'udienza di fronte a questa Corte, il legislatore ha sensibilmente modificato la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo.

L'art. 57, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha infatti soppresso, quanto a tali ultime modalità

(previste all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito), il riferimento alla procedura prevista all'art. 11 della legge n. 400 del 1988.

Inoltre, l'art. 57, comma 1, lettera a), numero 2), del medesimo d.l. ha inserito – dopo il citato comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017 – un comma 6-bis, ai cui sensi alla nomina del commissario si procede «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata».

In caso di mancato perfezionamento dell'intesa nel termine di sessanta giorni dalla proposta, si prevede che «il Ministro per il sud e la coesione territoriale sottopone la questione al Consiglio dei ministri che provvede con deliberazione motivata».

Si stabilisce, infine, che «[i] Commissari nominati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione cessano, ove non confermati, entro sessanta giorni dalla medesima data».

7.– La descritta disciplina presenta con ogni evidenza carattere soddisfacente delle doglianze mosse con il ricorso.

La Regione Siciliana lamenta, infatti, che il principio di leale collaborazione sarebbe leso dalla scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo della ZES da un soggetto nominato «al di fuori di qualsiasi intesa» con la Regione interessata. Le disposizioni sopravvenute, viceversa, introducono una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un'intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l'asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente.

Inoltre, l'originaria disciplina oggetto di impugnazione non è stata applicata con riferimento a ZES istituite nella Sicilia occidentale e in quella orientale, come attestato dalla circostanza che, alla data di entrata in vigore dell'art. 57 del d.l. n. 77 del 2021, nella Gazzetta Ufficiale non risultava pubblicata la notizia del conferimento, con decreti del Presidente della Repubblica, dei relativi incarichi, come invece previsto dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988 (mentre risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari relativi a ZES istituite in Regioni diverse).

La censura regionale è divenuta, così, priva di attualità ed effettività. Ne consegue l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di interesse della Regione Siciliana a coltivare il ricorso (sentenza n. 141 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).

8.– La Regione Siciliana ha, infine, impugnato l'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019. Con tali due gruppi di disposizioni, sono istituite e disciplinate, da una parte, l'imposta sul consumo dei «manufatti con singolo impiego» aventi funzione di contenimento, protezione o consegna di merci e prodotti alimentari e, dall'altra, l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche «edulcorate».

Secondo la ricorrente, in entrambi i casi la disciplina impugnata violerebbe «gli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione ed art. 36 dello Statuto della Regione Siciliana e correlate norme di attuazione di cui al D.P.Reg. [recte: d.P.R.] n. 1074/1965, con riferimento al contrasto con gli articoli 3, 41 e 53 della Costituzione».

Il legislatore avrebbe in particolare ecceduto il limite della ragionevolezza e violato i principi di capacità contributiva, di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica. I tributi così illegittimamente introdotti sarebbero infatti destinati a produrre una notevole riduzione del fatturato delle aziende che operano nel comparto, al punto da potersi prospettare rischi di abbandono della produzione o di sua delocalizzazione fuori dall'Italia. L'illegittimità costituzionale della disciplina istitutiva dei tributi in esame, questo appare il nucleo della censura, ridonderebbe pertanto in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, stante la presenza di imprese del settore aventi sede o stabilimenti in Sicilia.

8.1.– Le questioni sono inammissibili, sotto plurimi profili.

La ricorrente lamenta che le disposizioni statali violerebbero, tra l'altro, gli artt. 3, 41 e 53 Cost., evocando dunque, insieme ad altri, parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze legislative. Tale violazione determinerebbe, da un lato, la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, a causa del minor gettito fiscale derivante da quelle disposizioni, dall'altro la generica

violazione di competenze legislative e amministrative regionali (come già ricordato, vengono evocati «gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione»).

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 sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l'illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev'essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale (sentenze n. 56 del 2020, n. 194 del 2019, n. 198 del 2018 e n. 145 del 2016).

Nel caso di specie, nessuna di tali condizioni è soddisfatta e la pretesa violazione dei parametri costituzionali evocati non presenta, nei termini esposti dalla ricorrente, alcun profilo di ridondanza rispetto a sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione.

Quest'ultima, in primo luogo, si limita a segnalare che le disposizioni impugnate, in quanto lesive degli artt. 3, 41 e 53 Cost., violerebbero genericamente gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché l'art. 36 dello statuto reg. Siciliana, ed ancora, ma senza indicare le specifiche disposizioni asseritamente incise, le norme di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La ricorrente, in secondo luogo, nemmeno menziona l'implicito presupposto dell'intera censura, cioè la spettanza alla Regione Siciliana di buona parte delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa Regione, proprio ai sensi del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Si limita, in terzo luogo, ad affermare, sulla base di mere valutazioni prognostiche, che le nuove imposte erariali introdotte incideranno negativamente sulla produzione delle aziende operanti nei settori da tali imposte rispettivamente interessati.

In quarto luogo, nulla argomenta circa l'eventuale rilievo, nel presente giudizio, della disciplina prevista dall'art. 2 del citato d.P.R. n. 1074 del 1965, che riserva allo Stato le entrate derivanti dalle «imposte di produzione», essendo al contrario importante comprendere, proprio nel presente caso, se le imposte in contestazione rientrano o meno nell'ambito di tale definizione, e, quindi, se le entrate ad esse relative siano o meno annoverabili tra quelle spettanti alla Regione Siciliana.

A fronte della ricostruzione assai carente del quadro normativo offerta dalla ricorrente, si staglia il dato emergente dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la disciplina impugnata rientra pacificamente nella competenza esclusiva statale in materia di «sistema tributario», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 875, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, lettera o), e 15 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e agli artt. 3, 5, 119 e 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., all'art. 36 dello statuto reg. Siciliana e al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in relazione agli artt. 3, 41 e 53 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe;

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 settembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DELL'8 GIUGNO 2021

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso depositato il 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 33 del 2020).

Rilevato che nel giudizio sono intervenute, ad adiuvandum, con distinti atti depositati il 5 maggio 2020, Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl;

che, con distinti atti depositati il 26 ottobre 2020, Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl hanno altresì presentato istanza di fissazione anticipata delle questioni concernenti l'ammissibilità degli interventi;

che tali richieste sono state proposte tardivamente, dato che l'art. 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce che, nel caso in cui intenda prendere visione e trarre copia degli atti processuali, l'interveniente deve depositare istanza di fissazione anticipata «contestualmente all'atto di intervento»;

che, pertanto, la decisione sull'ammissibilità degli interventi è rimasta riservata alla ordinaria sede di cognizione del merito del giudizio cui essi accedono;

che le due società hanno depositato in data 18 maggio 2021 memoria in vista dell'odierna udienza.

Considerato che sia Sibat Tomarchio srl sia Sibeg srl si qualificano come società operanti nel territorio della Regione Siciliana, soggette all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 634 a 658 e da 661 a 676, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), ed affermano pertanto di essere portatrici di un «interesse qualificato e diretto ad intervenire ad adiuvandum della ricorrente»;

che, tuttavia, va ribadito il costante orientamento di questa Corte, secondo il quale 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 esercizio è oggetto di contestazione (ex plurimis, tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 26 gennaio 2021; sentenza n. 3 del 2021 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 2 dicembre 2020; sentenza n. 134 del 2020; sentenza n. 56 del 2020 e allegata ordinanza, letta all'udienza del 25 febbraio 2020; ordinanza n. 213 del 2019);

che gli interventi delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl vanno pertanto dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl.

F.to: Giancarlo Coraggio, Presidente

Sentenza: 24 giugno 2021, n. 189

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - gestione dei rifiuti – delega di funzioni

Parametri invocati: articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione in relazione, quali norme interposte, agli articoli 196, comma 1, lettere d) ed e) e 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Lazio;

Oggetto: articolo 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti)

Esito: illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell' articolo 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti)

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Ai sensi dell'art. 97 Cost. i pubblici uffici sono organizzati sulla base di disposizioni di legge. Dal principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa discende che l'ordine legale delle competenze è stabilito per legge. La delega di funzioni, costituendo una deroga all'ordine legale delle competenze, deve essere prevista dalla legge. Questo principio cardine dell'azione amministrativa è ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza in esame nella quale è dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che, delegando ai comuni funzioni amministrative conferite alle regioni dalla legge statale, introduce una deroga all'ordine delle competenze in assenza di una disposizione (costituzionale o statale) che abiliti a tale riallocazione.

L'intervento della Corte è richiesto dal Tribunale amministrativo del Lazio che, nel corso di un giudizio avente ad oggetto il diniego di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autoveicoli, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) nella parte in cui delega ai comuni b) *l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione;* c) *l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei suddetti rifiuti.*

Per il tribunale rimettente, la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in relazione agli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e) e 208 del d. lgs. 152 del 2006 (recante il codice dell'ambiente) che attribuiscono le funzioni amministrative in questione alle Regioni. In particolare, per il rimettente, la disciplina censurata che delega ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, introdurrebbe un modello di distribuzione delle competenze decisionali che viola la riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per contrasto con l'articolo

208 del codice dell'ambiente, Tale norma, nel disciplinare il procedimento di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, assegna alla Regione territorialmente competente - ovvero quella in cui ricade l'impianto - il compito di approvarne il progetto e di autorizzarne la realizzazione e la gestione, senza tuttavia autorizzarla all'ulteriore allocazione delle medesime funzioni presso un diverso ambito di autonomia.

La Corte accoglie la questione di legittimità sollevata, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento rappresentato dalla disciplina statale sopravvenuta alla norma regionale denunciata. L'art. 196, comma 1, lettere d) ed e) del codice dell'ambiente ha assegnato alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, al rilascio dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, nonché l'autorizzazione allo smaltimento e recupero di rifiuti, mentre l'art. 208 ha confermato la competenza regionale in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. Tale scelta trova fondamento nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – nel cui ambito, per giurisprudenza costante della Corte, viene ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti – è riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, assicura un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino.

La Corte ricorda che la tutela dell'ambiente si configura quale materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste. Pertanto, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 86 del 2021, n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019). La potestà legislativa esclusiva nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117, Cost., comporta la legittimazione del solo legislatore statale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'attribuzione di competenze ad enti diversi dai Comuni, ai quali devono ritenersi generalmente attribuite ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione ne imponga il conferimento ad altri enti. Il principio di legalità comporta che le funzioni amministrative siano necessariamente organizzate mediante la legge adottata dall'ente – Stato o Regione, secondo le rispettive competenze (art. 118, secondo comma, Cost.) che ha deciso di allocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che prevede l'assegnazione di norma all'ambito comunale. Ciò comporta che funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., che in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza siano state conferite dallo Stato alle Regioni, non possano essere da queste ricollocate presso altro ente infraregionale – in assenza di abilitazione da parte della medesima fonte statale - poiché tale riassegnazione comporterebbe una modifica dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge statale.

Nel caso di specie, l'esigenza di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario verrebbe vanificata, secondo la Corte, ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di riallocare la funzione di tutela ad un ente di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

Con la delega di funzioni amministrative, prosegue la Corte, il soggetto titolare di una funzione conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, realizzando in tal modo una competenza di carattere derivato, ancorché limitata

al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità. La scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, ovvero l'attitudine della delega a modificare la competenza, presuppone l'esistenza di una duplice condizione di legittimità consistente nella titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e nella espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare. La Regione Lazio, pertanto, delegando ai Comuni funzioni amministrative ad essa conferite dalla legge statale, ha illegittimamente inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In altre parole, la norma *de qua* è illegittima perché dispone una deroga all'ordine delle competenze stabilito dal codice dell'ambiente in relazione all'art. 117, secondo comma, Cost., in assenza di una disposizione che abili a tale sub delega. L'illegittimità costituzionale decorre però dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente. Invero, le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i parametri costituzionali, e relative norme interposte, sopravvenuti alla loro entrata in vigore, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza. Ricorda la Corte che la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione non ha determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali, con la conseguenza che tali norme adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema. Nel caso in esame il codice dell'ambiente ha recepito i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 e disciplinato il nuovo riparto delle funzioni amministrative in materia di ambiente e gestione dei rifiuti, determinando in tal modo l'illegittimità, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata.

SENTENZA N. 189
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nei procedimenti vertenti tra Eurodemolizioni 2 srl e Roma Capitale e tra Autodemolizioni Efrati sas di Efrati Alessandro e Roma Capitale, con ordinanze dell'8 luglio 2020, iscritte ai numeri 181 e 185 del registro ordinanze del 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio nella camera di consiglio del 23 giugno 2021; deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze dell'8 luglio 2020 (reg. ord. n. 181 e n. 185 del 2020), di analogo tenore, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), nella parte in cui dispone che «[S]ono delegate ai comuni: [...] b) l'approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione degli autoveicoli a motore e rimorchi, dalla rottamazione dei macchinari e delle apparecchiature deteriorati ed obsoleti e la relativa autorizzazione alla realizzazione degli impianti, nonché l'approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio e la relativa autorizzazione alla realizzazione; c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui alle lettere a) e b)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Secondo il rimettente, la disciplina censurata, delegando ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti, introdurrebbe un modello di attribuzione delle competenze che viola la riserva allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché in contrasto con l'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale assegna le funzioni amministrative in questione alla Regione senza, tuttavia, legittimarla all'ulteriore allocazione delle stesse presso un diverso ambito di autonomia.

2.– In considerazione dell'identità delle disposizioni censurate e della coincidenza delle ragioni svolte dal rimettente a sostegno della sollevata questione di legittimità costituzionale, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3.– Preliminarmente, in stretta correlazione con le fattispecie oggetto dei giudizi a quibus, le censure devono intendersi limitate al riferimento alla sola lettera b), e non anche alla lettera a), operato dall'art. 6, comma 2, lettera c), della legge regionale in esame, essendo solo questa la norma di cui i giudici devono fare applicazione. I processi principali, infatti, hanno ad oggetto il diniego di

autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti provenienti dalla demolizione di autoveicoli.

3.1.– Sempre in via preliminare, in ordine al requisito della rilevanza, si osserva che la valutazione prognostica del giudice a quo circa l'applicabilità delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale alle fattispecie sottoposte al suo esame è adeguatamente motivata e quindi idonea a superare lo scrutinio "esterno" demandato a questa Corte (tra le molte, sentenze n. 59 e n. 32 del 2021).

In particolare, nelle ordinanze di rimessione si sottolinea che la normativa denunciata disciplina la competenza a emettere i provvedimenti autorizzatori ex art. 208 cod. ambiente, nel cui novero si ascrivono le determinazioni dirigenziali impugnate nei giudizi a quibus. In tali giudizi la legittimità di queste ultime è contestata anche per il vizio di incompetenza, la cui deduzione deve ritenersi sottesa alla stessa eccezione di illegittimità costituzionale. Ne deriva che lo scrutinio positivo, da parte di questa Corte, della questione di legittimità costituzionale condurrebbe senz'altro all'accoglimento dei ricorsi, con assorbimento delle altre censure articolate dalle ricorrenti.

Né la plausibilità della valutazione compiuta dal rimettente può ritenersi scalfita dalla formulazione, in entrambi i giudizi principali, di un motivo di ricorso con il quale è denunciata un'antinomia – tra la legge reg. Lazio n. 27 del 1998 e la successiva disciplina dettata dagli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 cod. ambiente – in forza della quale la sopravvenuta normativa statale avrebbe determinato l'abrogazione tacita delle norme della legge regionale qui censurata.

Il rimettente giustifica la persistente vigenza delle disposizioni censurate assumendone l'implicita "convalida" ad opera della legge della Regione Lazio 5 dicembre 2006, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti e successive modifiche)», la quale, pur non essendo intervenuta sulle competenze in tema di autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, ha apportato specifiche rettifiche alla disciplina introdotta dalla legge regionale n. 27 del 1998 al fine di adeguare l'assetto organizzativo delle funzioni in materia di bonifica dei siti contaminati alle nuove procedure previste dal codice dell'ambiente.

Tale argomentazione appare idonea a suffragare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale, giacché, come chiarito da questa Corte, il controllo sull'attuale vigenza della norma sospettata di illegittimità costituzionale «spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma» (sentenze n. 272 del 2010 e n. 222 del 2007), con la conseguenza che, ove il rimettente escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo, la Corte non può che rilevare come «"ragioni essenziali di certezza del diritto" impongano di scrutinare nel merito le questioni di legittimità costituzionale proposte» (sentenza n. 33 del 2015).

3.2.– Poiché le ordinanze di rimessione sono sorrette da ampia motivazione anche in ordine alla ritenuta non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale, la questione con esse sollevata è ammissibile.

4.– Lo scrutinio nel merito impone una preliminare descrizione della disciplina normativa statale sopravvenuta alla norma regionale denunciata.

4.1.– L'art. 196, comma 1, lettere d) ed e), cod. ambiente ha assegnato, senza altra precisazione, alle Regioni la competenza all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, al rilascio dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti – fatte salve le competenze statali di cui al precedente art. 195, comma 1, lettera f) (relative alla definizione dei metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti), e di cui all'art. 7, comma 4-bis del medesimo codice (relative ai progetti sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale statale) –, nonché dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui al richiamato articolo 7, comma 4-bis, mentre l'art. 208 del medesimo codice ha confermato la competenza regionale con specifico riferimento al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

4.2.– La scelta allocativa compiuta dal legislatore statale trova fondamento nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – cui la costante giurisprudenza di questa Corte riconduce la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, sentenze n. 86 del 2021 e n. 227 del 2020) – è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in via esclusiva allo Stato.

La legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, rappresenta, infatti, «un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

Questa Corte ha anche precisato che si tratta di una «materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sentenza n. 289 del 2019 che richiama le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, la sentenza n. 86 del 2021), nel senso che interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste.

Non di meno, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 86 del 2021, n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019).

5.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

5.1.– La potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo.

Il principio di legalità, quale canone fondante dello Stato di diritto, impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente – Stato o Regione, «secondo le rispettive competenze» (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale.

Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. – che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione – possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Tale deve ritenersi quello in materia di autorizzazione alla gestione e al trattamento dei rifiuti delineato dagli artt. 196, comma 1, lettere d) ed e), e 208 cod. ambiente sulla base di una ragionevole valutazione di congruità dell'ambito regionale rispetto alla dimensione degli interessi implicati.

5.2.– La potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenze n. 246 del 2017, n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

5.3.– In linea con tale esegesi, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 7, della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del Bilancio

2010), in quanto, nel modificare l'art. 4 della legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), aveva previsto che il compito di curare le procedure per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di cui al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione delle direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico), fosse assegnato ai Comuni territorialmente competenti, pur a fronte di una normativa statale – l'art. 5, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 182 del 2003 – che aveva conferito tale funzione amministrativa alla Regione (sentenza n. 187 del 2011).

Questa Corte ha ritenuto che l'evidenziata discrasia normativa giustificasse di per sé la pronuncia di illegittimità costituzionale, senza che la facoltà della Regione di riallocare presso il Comune, con un proprio atto legislativo, la funzione amministrativa di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 182 del 2003 potesse ricavarci dal riconoscimento, ad opera della legislazione statale, della sua legittimazione «ad intervenire sulla disciplina relativa all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti in questione, col potere di arrecarvi modifiche rispetto al modello fornito dal legislatore statale, sul contenuto degli artt. 196 e 199 del decreto legislativo n. 152 del 2006».

5.4.– Sempre in materia di rifiuti portuali, questa Corte, ribadendo che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 41, recante «Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati)», nella parte in cui aveva stabilito che la predetta funzione fosse svolta dalla Comunità d'ambito in «avvalimento e per conto della stessa Autorità marittima» (sentenza n. 159 del 2012).

Nell'occasione questa Corte ha sottolineato che «[p]oiché [...] la legge regionale – invece di limitarsi a disciplinare materie rientranti nelle sue competenze legislative – ha provveduto, al contrario, ad attribuire nuovi compiti alla Autorità marittima, essa ha, in tal modo, illegittimamente modificato l'assetto delle competenze delineato sul punto dalla legge dello Stato (che [...] attribuisce il compito di curare le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei rifiuti del carico alla Regione)».

6.– Ciò premesso, con la disposizione ora in scrutinio la Regione Lazio, delegando ai Comuni la funzione amministrativa – attinente alla cura del procedimento di autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti derivanti dall'autodemolizione e rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti – ad essa conferita con legge nazionale, ha inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.1.– Infatti, con la delega di funzioni amministrative il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità.

Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare (si veda, sul tema, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 29 novembre 2012, n. 6042).

6.2.– La modifica della competenza regionale fissata dall'art. 196 cod. ambiente, operata dall'art. 6, comma 2, lettere b) e c), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, attraverso la delega ai Comuni della funzione autorizzatoria ivi indicata, contrasta con il parametro evocato perché introduce una deroga

all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione.

6.2.1.– La mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di “normale” esercizio delle funzioni amministrative regionali induce, infatti, a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente.

Nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un'essenziale esigenza di flessibilità, sicché si prevedeva che, ove l'ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all'ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento.

Per contro, nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l'individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell'ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

7.– In conclusione, l'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, confliggendo con l'assetto di competenze delineato dal codice dell'ambiente, dà corpo alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Per questo deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

7.1.– Va, peraltro, evidenziato che le disposizioni in esame si pongono in contrasto con i parametri costituzionali, e relative norme interposte, sopravvenuti alla loro entrata in vigore, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza. Come questa Corte ha chiarito, «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali», cosicché “tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema” (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002)» (sentenza n. 244 del 2020).

Con specifico riferimento alla materia di cui si tratta, soltanto con il codice dell'ambiente i nuovi principi regolatori risultanti dalla riforma costituzionale del 2001 si sono tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative, così rendendo attuale la discrasia, rispetto a tale assetto, della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa regionale anteriore qui denunciata.

L'illegittimità costituzionale della disciplina censurata decorre, pertanto, dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 cod. ambiente.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale, a far data dal 29 aprile 2006, dell'art. 6, comma 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b), della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 22 settembre 2021, n. 195

Materia: sanità pubblica e privata

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, comma secondo, lettera l) e comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria);
- illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 11 e 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria) che prevedono misure finalizzate alla semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di organizzazione per il reclutamento di personale dirigenziale nel servizio sanitario e di autorizzazioni all'installazione ed esercizio di alcune attività sanitarie e accreditamento delle strutture private, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione,

Con il primo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 1, comma 11, della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità,

La disposizione impugnata, che sostituisce l'articolo 12, comma 8, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevede che *«[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati»*. Il ricorrente ravvisa la violazione del principio di parità di trattamento e di proporzionalità nella differenziazione non giustificata tra gli ambulatori specialistici non accreditati e tutti gli altri tipi di strutture sanitarie. Non sarebbe chiara la ratio di tale disposizione, né sarebbe illustrato il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età.

La Corte costituzionale, dopo aver esaminato la legislazione nazionale in materia, conferma l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni. Inoltre, la differenziazione, sempre più nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2021, n. 1249), tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale,

entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario, converge nella direzione della legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate. Alla luce di quanto esposto la Corte non ritiene fondata la questione di costituzionalità dell'articolo 1, comma 11, della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Ugualmente non fondata è la seconda censura della disposizione regionale motivata da una mancata giustificazione del differente trattamento previsto per i dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati rispetto a quelli delle altre strutture sanitarie, in assenza di una norma statale che possa dare fondamento a tale differenziazione. Ma la Corte ritiene che il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Non sono, infatti, comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e private.

La Corte non ritiene fondate nemmeno le censure avverso il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020 in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. La disposizione in esame consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli articoli 8-ter e 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, e subordinano l'accreditamento al possesso di requisiti ulteriori da parte della struttura già autorizzata, oltre che alla coerenza dell'attività della struttura con la programmazione regionale. La Corte ritiene che la disciplina dettata dalla Regione Puglia in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti. La prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

La Corte ritiene invece fondate le questioni sollevate nei confronti degli articoli 9 e 10 e ne dichiara l'illegittimità costituzionale. Ad avviso del ricorrente l'articolo 9 della legge regionale della Puglia n. 18 del 2020, che sostituisce l'ultima parte dell'articolo 19, comma 3, della legge regionale della Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), contrasta con gli articoli 97 e 117, comma 2, lett. 1) sotto il profilo "dell'ordinamento civile" e comma 3, della Costituzione laddove prevede che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio dell'attività sanitaria hanno effetti vincolanti sulle procedura di accreditamento istituzionale.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 dovendosi ritenere preclusa alla competenza legislativa della Regione la facoltà di prevedere effetti vincolanti del procedimento di autorizzazione ai fini dell'accreditamento istituzionale. Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 502 del 1992, infatti, la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, ad autonomi procedimenti finalizzati al rilascio delle autorizzazioni ex articolo 8-ter, al rilascio dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-quater, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies. Il legislatore regionale pertanto è tenuto a rispettare il principio fondamentale di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento sanitario e non può adottare disposizioni con effetti vincolanti che contrastano con le previsioni di cui all'articolo 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d. lgs. n. 502 del 1992.

I due procedimenti - di autorizzazione e di accreditamento - sono, in base ai principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi in quanto procedimenti finalizzati alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili. Sulla base di tale principio di autonomia devono essere distinti «*gli aspetti che attengono al procedimento di “autorizzazione”, prevista per l’esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli di “accreditamento” delle strutture autorizzate*», precisando che, quanto all’autorizzazione, «*gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie*», e che, quanto all’accreditamento, «*occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all’autorizzazione) e l’accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992*» (sentenza n. 292 del 2012). Inoltre deve rilevarsi come le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall’art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021).

L’articolo 10 della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 prevede misure di stabilizzazione - nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria - a favore del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia da esercitarsi previa domanda dell’interessato entro 60 giorni dall’entrata in vigore della medesima legge. Ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata che stabilizza il personale precario è in contrasto con l’articolo 97 della Costituzione che impone il reclutamento del personale a tempo indeterminato nei ruoli dell’amministrazione tramite concorso pubblico.

Secondo l’orientamento giurisprudenziale il principio costituzionale previsto all’articolo 97 della Costituzione è derogabile solo in casi eccezionali (sentenza n. 363 del 2006), cioè quando sussistono «*peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico*» (sentenza n. 81 del 2006), al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti (sentenza n. 205 del 2006).

Sempre ad avviso del ricorrente nel caso di specie non sussistono condizioni che legittimano alcuna deroga al principio dell’articolo 97 della Costituzione e alla disciplina statale in materia di superamento del precariato pubblico che prevede in ogni caso, oltre al possesso dei requisiti in capo al lavoratore, l’espletamento di procedure concorsuali da parte delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione regionale violerebbe anche il riparto delle competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.).

La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 10, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 18 del 2020 per violazione degli articoli 97 e 117, comma secondo, lett. l), della Costituzione.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale il confine fra ciò che è riconducibile alla materia dell’ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale deve essere individuato come segue: rientrano nella prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, mentre rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale (sentenze n. 194 e n. 126 del 2020, n. 191 del 2017). La disposizione regionale censurata interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato, che sorgono proprio per effetto della norma. La censura è fondata e la norma deve essere ricondotta nell’ambito materiale dell’ordinamento civile, in quanto viola il riparto di competenza.

Inoltre la norma è in contrasto con il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione previsto all’articolo 97 Costituzione che impone per l’accesso al pubblico impiego l’obbligo di reclutamento del personale mediante concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche (ex multis, sentenze n. 36 del 2020 e n. 40 del 2018).

SENTENZA N. 195
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-11 settembre 2020, depositato in cancelleria il 14 settembre 2020, iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Rippa per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia, entrambi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 81 del registro ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 11 e 13, 9 e 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

2.– Con il primo motivo di ricorso è impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e al principio di parità di trattamento e di proporzionalità, l'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

2.1.– Con riferimento alla figura del responsabile sanitario, la disposizione regionale impugnata ha previsto che «[i]l limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione [...] è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati».

2.2.– Il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di parità di trattamento e di proporzionalità, perché la disposizione regionale non chiarirebbe le ragioni della differenziazione in parte qua tra ambulatori specialistici non accreditati e tutte le altre strutture sanitarie, né indicherebbe il regime applicabile alle strutture esonerate dal rispetto del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del ruolo del Servizio sanitario nazionale.

L'eccezione così disposta, del resto, non troverebbe fondamento nella disciplina statale di riferimento, individuata nell'art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che si limita a prevedere l'obbligatorietà della figura del responsabile sanitario in qualsiasi struttura – pubblica o privata – autorizzata a erogare prestazioni sanitarie.

Il ricorrente lamenta, quindi, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la previsione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» contenuti nel 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).

2.3.– La Regione Puglia ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità delle questioni sotto un duplice profilo.

2.3.1.– Per un verso, sarebbe inammissibile la censura riferita alla disparità di trattamento in quanto non corredata dall'indicazione dell'art. 3 Cost., quale parametro asseritamente violato, che risulta assente sia nel ricorso sia nella delibera di impugnazione; per altro verso, il ricorrente non avrebbe indicato il vulnus arrecato alle competenze statali in materia di tutela della salute e, comunque, non avrebbe individuato il principio fondamentale che imporrebbe il limite di età massimo del responsabile di struttura ambulatoriale non accreditata.

2.3.2.– Le eccezioni non sono fondate.

Pur nella maggiore pregnanza che l'onere di motivazione assume nei giudizi in via principale (tra le molte, sentenza n. 170 del 2021), l'indicazione del parametro costituzionale violato può essere ricavata dalla motivazione se, come nel ricorso in esame, le espressioni utilizzate dal ricorrente sono univoche. La mancata indicazione dell'art. 3 Cost. è dunque superata dal contenuto della censura, che, in aderenza alla delibera di impugnazione, fa riferimento esplicito al principio di eguaglianza e di proporzionalità.

La motivazione addotta a supporto della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto sintetica, raggiunge quella «soglia minima di chiarezza e completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (tra le molte, sentenze n. 25 del 2020 e n. 32 del 2017), giacché individua il principio fondamentale in assunto violato nella disciplina del limite di età massimo di permanenza in servizio dei dirigenti medici del Servizio sanitario nazionale, contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992.

Le questioni, pertanto, sono ammissibili.

2.4.– Nel merito, la questione prospettata con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

2.4.1.– Occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo in cui la disposizione regionale si colloca, partendo dall'esame della disciplina statale che fissa il limite massimo di età per la dirigenza medica, per poi valutare l'articolazione dell'offerta di prestazioni sanitarie, secondo il sistema configurato dal legislatore con il d.lgs. n. 502 del 1992, e l'inquadramento della figura del responsabile sanitario.

2.4.2.– L'art. 15-nonies del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dall'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, recante «Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419») fissa il limite massimo di età per il personale della dirigenza medica e per la cessazione dei rapporti convenzionali.

La legge statale prevede, per quanto qui rileva, il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo. In ogni caso il limite massimo di permanenza non può superare il settantesimo anno di età e la permanenza in servizio non può dar luogo a un aumento del numero dei dirigenti.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, con l'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, il legislatore ha ribadito che il personale medico dirigenziale cessa dal servizio al compimento del sessantacinquesimo anno di età; regola, quest'ultima, già prevista dall'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali), in linea con la previsione generale che riguarda il pubblico impiego contenuta nell'art. 4 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato). Si tratta di disposizioni ispirate a esigenze occupazionali, cui fanno eccezione le sole categorie dei magistrati e dei docenti universitari (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 giugno 2020, n. 11008).

2.4.3.– Il sistema sanitario, come riformato dal d.lgs. n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il d.lgs. n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell’offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l’accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l’amministrazione, e nei limiti di spesa ivi previsti.

L’autorizzazione, disciplinata dall’art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell’esercizio dell’attività sanitaria. Essa è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e organizzativo.

All’obbligo di autorizzazione sono sottoposti anche gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture dedicate esclusivamente ad attività diagnostiche.

2.4.4.– Per ottenere l’autorizzazione all’esercizio dell’attività, la struttura deve possedere requisiti minimi, anche organizzativi, ed è questo il profilo che rileva ai fini dell’odierno scrutinio.

L’art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che, «[f]erma restando la competenza delle regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private a norma dell’art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, con atto di indirizzo e coordinamento, emanato d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, sono definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l’esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza dei requisiti stessi».

L’attuazione dell’art. 8, comma 4, è avvenuta con il d.P.R. 14 gennaio 1997 (Approvazione dell’atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l’esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private), che ha previsto i requisiti minimi generali e specifici, riservando alle Regioni la fissazione degli standard di qualità che costituiscono requisiti ulteriori per l’accreditamento.

Con riferimento alle strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale (definite come luoghi intra o extraospedalieri preposti ad erogare prestazioni sanitarie di prevenzione, diagnosi, terapia e riabilitazione, nelle situazioni che non richiedono ricovero neanche a ciclo diurno), è richiesta la presenza, durante lo svolgimento dell’attività, di almeno un medico, indicato quale responsabile delle attività cliniche svolte nell’ambulatorio.

2.5.– Questa Corte è costante nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, «dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all’“autorizzazione” prevista per l’esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l’“accreditamento” delle strutture autorizzate» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020 e n. 7 del 2021).

In particolare, con riferimento all’autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare «indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l’accreditamento» (sentenza n. 292 del 2012, che richiama le sentenze n. 245 e n. 150 del 2010).

2.6.– Quanto alla figura del responsabile sanitario, presente già nella legislazione più risalente (l'art. 83 del Regolamento generale sanitario del 1901 richiedeva, per l'apertura e il mantenimento in esercizio di ambulatori o case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, la presenza di un dottore in medicina e chirurgia che assumesse la direzione tecnica dell'istituto), essa è prevista dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991.

Tale norma, dettata prima della riforma del sistema sanitario, stabilisce che le Regioni possono stipulare convenzioni anche con istituzioni sanitarie private, sottoposte al regime di autorizzazione e vigilanza sanitaria di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) «e devono avere un direttore sanitario o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi e del possesso dei prescritti titoli professionali da parte del personale che ivi opera».

Ulteriori riferimenti al responsabile sanitario si rinvergono nella legislazione più recente.

La legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e per la concorrenza), all'art. 1, commi da 153 a 155, prevede la presenza obbligatoria di un direttore sanitario iscritto all'albo degli odontoiatri per le società operanti nel settore, e per le strutture sanitarie polispecialistiche in cui sia presente un ambulatorio odontoiatrico.

Il Codice di deontologia medica del 2018, all'art. 69 impone al responsabile sanitario di struttura privata la comunicazione tempestiva dell'assunzione dell'incarico (nonché della rinuncia) all'ordine di appartenenza, e pone il divieto di incarichi plurimi, incompatibili con le funzioni di vigilanza attiva e continuativa.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), all'art. 1, comma 536, prevede che «[t]utte le strutture sanitarie private di cura sono tenute a dotarsi di un direttore sanitario iscritto all'albo dell'ordine territoriale competente per il luogo nel quale hanno la loro sede operativa entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

2.7.– La ricognizione normativa fin qui svolta conferma l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni.

Inoltre, la differenziazione, sempre più nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2021, n. 1249), tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale, entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario, converge nella direzione della legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate.

Diverse, in quest'ambito, sono le esigenze che si apprezzano nei due settori – privato e pubblico – dell'offerta sanitaria. Se, come si è visto, il limite di età fissato dall'art. 15-nonies del d.lgs. n. 502 del 1992 si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, rispondendo a esigenze di carattere organizzativo/occupazionale, quel limite non può essere esteso alle strutture che operano nel settore privato, cui deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale.

In questo senso si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione del 24 giugno 2020, avente a oggetto la disposizione contenuta nel previgente testo dell'art. 12, comma 8, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

Essa ha ritenuto, infatti, che l'applicazione del limite previsto dall'art. 15-nonies, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 alle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, «precludendo loro di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario», determini «un'ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali servizi», oltre alla compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e dell'autonomia gestionale delle strutture anzidette.

2.7.1.– Per altro verso, si deve evidenziare che, quando questa Corte ha ritenuto sussistente un collegamento tra efficienza dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, da un lato, e limite di età dei soggetti che ricoprono incarichi in posizione apicale, dall'altro (sentenze n. 295 del 2009 e n. 422 del 2006), lo ha affermato a fronte di norme statali che specificamente prevedevano (e prevedono) il limite del sessantacinquesimo anno di età per lo svolgimento di incarichi di vertice nelle strutture ospedaliere ed equiparate.

Nelle decisioni prima citate si è ritenuto, infatti, che l'art. 11 del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3), e l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 esprimano un principio fondamentale in materia di tutela della salute. Proprio il carattere apicale della posizione ricoperta (nell'un caso – sentenza n. 422 del 2006 – di direttore amministrativo e direttore sanitario di IRCCS; nell'altro caso – sentenza n. 295 del 2009 – di direttore amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere e di IRCCS) rivela «l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione di tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi» (così la sentenza n. 422 del 2006, al punto 5.1. del Considerato in diritto).

Dalle citate pronunce non si traggono elementi per affermare l'esistenza di un principio fondamentale che impone, in modo generalizzato, il limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario.

Non è, dunque, fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.8.– Ugualmente non fondata, con riferimento all'art. 3 Cost., è la censura che riguarda la deroga, introdotta dal legislatore pugliese, all'età massima per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati.

La censura, per come prospettata, si risolve nell'addebitare alla disposizione regionale una mancata giustificazione del differente trattamento previsto per i dirigenti medici degli ambulatori specialistici non accreditati rispetto a quelli delle altre strutture sanitarie, in assenza di una norma statale che possa dare fondamento a tale differenziazione.

Il ricorrente richiama l'art. 4, comma 2, della legge n. 412 del 1991, evidenziando che tale norma si limita a prevedere l'obbligatorietà della nomina del responsabile sanitario nelle strutture private e non contiene alcun riferimento alla «diversa regola» introdotta dal legislatore regionale.

Questa prospettazione non può essere condivisa. Essa si sostanzia nel ritenere che il sistema imponga un trattamento identico della figura del responsabile sanitario con riferimento al limite massimo di età. Un tale argomento, come già evidenziato, non appare esaustivo.

Il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'art. 3 Cost.

Non sono, infatti, comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e private.

La disciplina regionale della figura del responsabile sanitario (art. 12 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017), che indica il contenuto effettivo dell'attività da svolgere nella cura dell'organizzazione tecnico-sanitaria sotto il profilo igienico e organizzativo e nella garanzia delle funzioni previste dalle norme vigenti, prevedendo l'obbligo di presenza, e il correlato divieto, salvo eccezioni, di svolgere le funzioni indicate in più di una struttura, vale a definire il regime applicabile anche al responsabile sanitario degli ambulatori non accreditati.

Le strutture sanitarie private sono, tuttavia, caratterizzate da una maggiore apertura al mercato e alle regole della concorrenza e possono, nella scelta del direttore sanitario, adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza necessariamente attenersi ai limiti di età previsti per le strutture pubbliche. Per le finalità indicate, l'età non costituisce un requisito essenziale nell'esercizio della funzione disciplinata dal legislatore regionale e non appare, pertanto, irragionevole che al vertice di tali strutture si collochi un direttore sanitario che abbia superato il settantesimo anno di età.

3.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

3.1.– La disposizione in esame consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale.

3.2.– Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con i principi fondamentali in materia di tutela della salute espressi dagli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che differenziano, rendendoli autonomi, i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, e subordinano l'accreditamento al possesso di requisiti ulteriori da parte della struttura già autorizzata, oltre che alla coerenza dell'attività della struttura con la programmazione regionale.

Inoltre, la disposizione impugnata non sarebbe in linea con quanto previsto dalle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata in data 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015, «in merito alle attività di verifica spettanti all'organismo tecnicamente accreditante».

3.3.– La Regione ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione per tardività e per genericità della motivazione. Nel merito ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

3.3.1.– Entrambe le eccezioni preliminari non sono fondate.

3.3.2.– La asserita tardività della questione si basa sul rilievo che la disposizione impugnata sarebbe stata preceduta da altra identica, che non è stata a suo tempo fatta oggetto di gravame.

È evidente che la circostanza non vale a far venire meno l'interesse attuale del ricorrente a sottoporre a scrutinio la disposizione in esame.

Come costantemente affermato da questa Corte, infatti, l'istituto dell'acquiescenza non opera nei giudizi in via principale, atteso che la norma censurata, anche se preceduta da altra di identico contenuto e non impugnata, reitera comunque la lesione alla ripartizione delle competenze, da cui deriva l'interesse a ricorrere (ex multis, sentenze n. 124 e n. 107 del 2021).

3.3.3.– Neppure si riscontra la eccepita genericità della censura, che risulta, invece, sufficientemente articolata con la chiara indicazione dei principi fondamentali che differenziano i procedimenti di autorizzazione e di accreditamento, imponendo verifiche e valutazioni autonome. Se sussista effettiva lesione è profilo che attiene al merito della questione.

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

3.4.1.– La disciplina dettata dalla Regione Puglia in materia di autorizzazione e accreditamento istituzionale non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti. La legge regionale n. 9 del 2017, che regola entrambi i procedimenti, all'art. 19, comma 3, ribadisce il principio secondo cui l'autorizzazione non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, e, all'art. 23, comma 1, affida all'organismo tecnicamente accreditante la verifica e l'effettuazione della valutazione tecnica necessaria ai fini del rilascio del provvedimento di accreditamento, in linea con quanto previsto nelle intese del 20 dicembre 2012 e 19 febbraio 2015.

In questo contesto normativo, la prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio, sia dell'autorizzazione, sia dell'accreditamento istituzionale, rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti.

Occorre considerare, infatti, che l'art. 8-quater, comma 1, del d.lgs. 502 del 1992 esige, ai fini dell'accreditamento, la «verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti» dalle strutture autorizzate che intendano accreditarsi.

La norma statale, espressione di principio fondamentale in materia di tutela della salute (per tutte, sentenze n. 106 del 2020 e n. 132 del 2013), chiaramente delinea uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione – oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione ai fini dell'accreditamento – e l'inizio del procedimento di accreditamento.

L'unicità dell'istanza non comporta alcuna sovrapposizione dei due procedimenti, né contestualità delle valutazioni e verifiche proprie di ciascuno di essi. Pertanto, la disposizione regionale impugnata risulta priva di lesività del parametro evocato.

4.– Con il terzo motivo è impugnato l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.– La disposizione censurata, che sostituisce l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, prevede che, «[f]erma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

4.2.– Il ricorrente argomenta il prospettato contrasto sull'assunto che la disposizione regionale, pur facendo salva la verifica dei requisiti ulteriori per l'accreditamento istituzionale, prevede «effetti vincolanti» scaturenti dall'autorizzazione, in contrasto con l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che, in quanto espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute, esige il possesso di «requisiti ulteriori» in capo alla struttura che intenda ottenere l'accreditamento.

4.3.– La resistente ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile, per carenza di lesività o, comunque, che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, in conseguenza della sopravvenuta sentenza n. 36 del 2021 di questa Corte.

4.4.– Prima di esaminare le eccezioni preliminari occorre illustrare la successione temporale degli interventi del legislatore regionale.

4.4.1.– Con il ricorso iscritto al n. 13 del registro ricorsi dell'anno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha sostituito l'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 prevedendo tre fattispecie, concernenti l'attività di diagnostica per immagini, in riferimento alle quali si stabiliva che l'autorizzazione all'esercizio producesse effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale.

Nella pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente con l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 per sostituire l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso oggi in esame, ha impugnato anche tale ultima disposizione.

Successivamente al promovimento del ricorso odierno, è stata pubblicata la sentenza di questa Corte n. 36 del 2021, che ha deciso il ricorso n. 13 del 2020 con declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, nella parte in cui sostituiva il comma 3 dell'art. 19 della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nel testo vigente prima della modifica introdotta dall'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020.

La sentenza n. 36 del 2021 è intervenuta sul testo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, espungendo le fattispecie in riferimento alle quali era previsto che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria producesse effetti vincolanti ai fini dell'accreditamento.

Questa Corte ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, specificamente, del principio di autonomia dei procedimenti di autorizzazione e di accreditamento.

La disposizione oggi impugnata non è stata oggetto di scrutinio in quella sede, in quanto successiva e fatta oggetto di autonomo ricorso statale.

4.5.– A seguito della sentenza n. 36 del 2021, non è venuta meno la lesività della disposizione oggetto dell'odierno scrutinio, che prevede effetti vincolanti dell'autorizzazione. Permane dunque l'interesse del ricorrente all'impugnazione.

Non si può dichiarare cessata la materia del contendere perché non ricorrono i presupposti cui questa Corte costantemente subordina tale accertamento (ex multis, sentenze n. 36 del 2021, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 16 del 2020).

4.6.– Nel merito, la questione è fondata.

4.6.1.– Come affermato nella sentenza n. 36 del 2021 (punto 6.3. del Considerato in diritto), secondo la giurisprudenza costituzionale, «il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla

garanzia di un diritto fondamentale (sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto; in precedenza, nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2018, n. 161 del 2016 e n. 132 del 2013)».

In tale cornice si è evidenziato che occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all'“autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accreditamento” delle strutture autorizzate», precisando che, quanto all'autorizzazione, «gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», e che, quanto all'accreditamento, «occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto). Nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, che anche in questa sede il ricorrente invoca come norme interposte, «le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo, fra l'altro, ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

4.6.2.– Deve ritenersi preclusa, pertanto, al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti da attribuire all'autorizzazione, ai fini dell'accreditamento istituzionale. Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con il principio fondamentale di autonomia dei due procedimenti, che integra la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Con il quarto motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– La disposizione regionale impugnata prevede: «1. Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

5.1.1.– Il ricorrente assume che con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe stabilizzato personale precario in violazione del principio sancito dall'art. 97 Cost., e specificamente della regola che impone il concorso pubblico per l'assunzione di personale a tempo indeterminato nei ruoli dell'amministrazione. Tale regola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è derogabile solo in casi eccezionali (sentenza n. 363 del 2006), che rispondano a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006), al fine di evitare privilegi a favore di categorie più o meno ampie di soggetti (sentenza n. 205 del 2006).

Nella specie, sarebbero assenti le condizioni che legittimano la deroga alla regola del pubblico concorso. Infatti, la normativa statale in tema di superamento del precariato dettata dall'art. 20, commi 1, 2, 11 e 11-bis del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», oltre a fissare i requisiti che il lavoratore deve possedere cumulativamente ai fini della stabilizzazione, impone alle amministrazioni l'espletamento di procedure concorsuali.

5.1.2.– La disposizione regionale violerebbe anche il riparto delle competenze, intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale.

5.2.– La resistente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione riferita alla violazione del riparto di competenza, per erroneità del parametro evocato.

Con la disposizione impugnata la Regione avrebbe inteso disciplinare e organizzare la struttura degli uffici sanitari regionali, in particolare limitando l'attribuzione di incarichi a tempo determinato, e dunque l'ambito materiale di riferimento sarebbe riconducibile alla competenza residuale attribuita dall'art. 117, quarto comma, Cost. alle Regioni (sono richiamate le sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008).

5.3.– L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorrente ha prospettato la censura sulla base del rilievo che la previsione regionale introduce un meccanismo di stabilizzazione del personale precario, e in coerenza con tale prospettazione ha evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia «ordinamento civile».

La verifica della correttezza di tale impostazione attiene al merito della questione, non alla sua ammissibilità.

5.4.– Nel merito entrambe le questioni sono fondate.

5.4.1.– Occorre muovere dallo scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenza, per la priorità logica che lo stesso riveste nei giudizi in via principale, e quindi stabilire l'ambito materiale cui deve essere ricondotta la disposizione impugnata.

La giurisprudenza costante di questa Corte individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (ex multis, sentenze n. 194 e n. 126 del 2020, n. 191 del 2017).

La disposizione regionale interviene su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere e incide sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato, che sorgono proprio per effetto della norma censurata. Essa deve, pertanto, essere ricondotta nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, con conseguente violazione del riparto di competenza.

5.4.2.– È fondata anche la censura formulata con riferimento all'art. 97 Cost.

L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche (ex multis, sentenze n. 36 del 2020 e n. 40 del 2018).

Questa Corte si è già espressa su questioni analoghe a quelle ora in esame nella sentenza n. 68 del 2011, che ha scrutinato l'art. 13 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), di contenuto sovrapponibile alla disposizione regionale impugnata.

In quel caso, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

Nella pronuncia citata si legge che «[l]a disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la “ruolizzazione” – ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale “già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato” presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento».

Non si può che ribadire questo percorso argomentativo e dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, perché in contrasto con entrambi i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, 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. 1, comma 13, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 22 settembre 2021, n. 199

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: artt. 81, comma terzo, e 117, comma secondo, lett. e), Cost.; art. 111, comma 4 bis, d.l. 18/2020 (come norma interposta)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5, commi 2 e 6 della L.R. Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, dando luogo ad una breve, lucida pronuncia di infondatezza.

In particolare, la Regione Abruzzo intendeva valersi del disposto dell'articolo 111, comma 4 bis, del d.l. 18/2020, a mente del quale gli enti territoriali che abbiano ripianato il disavanzo in misura maggiore rispetto a quanto previsto in bilancio, sono autorizzati a scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia determinato dall'anticipo delle attività previste dal piano di rientro.

Con tale meccanismo, la legge abruzzese rifinanziava taluni aiuti all'economia regionale, originariamente disposti dalla l.r. 38/2016.

Il Governo argomenta, senza contestare che vi sia stata attività di rientro dal disavanzo per così dire virtuosa, che la facoltà di cui all'articolo 111, comma 4 bis, del d.l. 18/2020 sarebbe consentita solo in presenza di un piano dettagliato di risanamento, che funga da parametro, in difetto del quale vi sarebbe violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, per mancanza di una copertura finanziaria certa.

La Corte, rilevato che l'esistenza di una previsione normativa nel senso della necessità di un piano dettagliato di rientro è solo dato recente (D.M. 7 settembre 2020, entrato in vigore il 2 ottobre 2020), ritiene infondata, almeno *ratione temporis*, la censura.

Infatti è solo da quella data che, mercé la riserva alla legislazione statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, comma secondo, lett. e), Cost.), si sarebbe potuto imporre alla Regione di scandire e rispettare un dettagliato piano di rientro.

Per la fase precedente, ciò che conta è l'attestazione, contenuta nella deliberazione della Giunta regionale di approvazione del rendiconto, da presentare al consiglio, del raggiungimento degli obiettivi di risanamento e dell'ottenimento di un risultato ulteriore in senso positivo nella direzione del risanamento. Fa notare in fine la Corte costituzionale che il rendiconto è stato parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Abruzzo, senza alcun rilievo.

SENTENZA N. 199
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-8 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Dania Andreina Aniceti per la Regione Abruzzo, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– Il richiamato art. 5, comma 2, stabilisce che: «[a]i sensi dell'articolo 111, comma 4-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, il rifinanziamento dell'articolo 11 della legge regionale 24 novembre 2016, n. 38 (Disposizioni in favore dei Centri di Ricerca del settore agricolo. Interventi a sostegno del Settore della Cultura e della Formazione. Interventi a favore dei Comuni colpiti da avversità atmosferiche e ulteriori disposizioni urgenti. Disposizioni in materia di protezione civile) è garantito attraverso la seguente variazione sul bilancio regionale di previsione 2020:

a) lo stanziamento della Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) è ridotto di euro 2.900.000,00;

b) lo stanziamento della Missione 11, Programma 02, Titolo 2 è corrispondentemente aumentato di euro 2.900.000,00».

Il successivo art. 6 utilizza la stessa modalità di copertura, modificando quella già individuata dalle disposizioni di una precedente legge regionale, per il finanziamento di un fondo diretto al sostegno del trasporto ferroviario delle merci e di determinati interventi di manutenzione dei porti. Esso, infatti, prevede che: «1. Al comma 5 dell'articolo 30 della legge regionale 16 giugno 2020, n. 14

(Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili) le parole “diminuzione parte spesa Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940.1 denominato “Fondi di Riserva per le spese obbligatorie – art. 18 L.R.C.” per euro 100.000,00” sono sostituite dalle parole “diminuzione parte spesa Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) per euro 100.000,00”.

2. Al comma 8 dell’articolo 30 della l.r. 14/2020 le parole “b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo 321940.1 per euro 350.000,00” sono sostituite dalle parole “b) in diminuzione parte Spesa: Missione 00, Programma 00, Titolo 0 (accantonamento disavanzo) per euro 350.000,00”».

1.2.– Il suddetto art. 5, comma 2, quindi, nel proprio incipit richiama espressamente il disposto dell’art. 111, comma 4-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, a mente del quale «[i]l disavanzo di amministrazione degli enti di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ripianato nel corso di un esercizio per un importo superiore a quello applicato al bilancio, determinato dall’anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro, può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi».

1.3.– Nella prospettiva del ricorrente, tuttavia, l’applicabilità della suddetta norma statale andrebbe nella specie esclusa per l’assorbente motivo che questa presupporrebbe «l’approvazione di un piano di rientro dettagliato, che individui chiaramente le attività da adottare in ciascun anno così da poter determinare esattamente la quota di maggior recupero realizzata nell’esercizio precedente». La Regione Abruzzo, invece, «non [avrebbe] approvato un piano di rientro dettagliato, che consenta la verifica dell’effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione», per cui la copertura finanziaria apprestata dalle norme impugnate «non [sarebbe] idonea, determinando un contrasto» con l’art. 81, terzo comma, Cost.

Alla censura illustrata il ricorrente collega inoltre quella per cui le norme regionali in esame produrrebbero effetti negativi sui saldi di finanza pubblica e pregiudicherebbero gli equilibri finanziari del bilancio regionale; viene citata al riguardo la sentenza di questa Corte n. 197 del 2019 secondo la quale, da un lato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico» e, dall’altro, la forza espansiva dell’art. 81, terzo comma, Cost. «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».

2.– Le questioni non sono fondate.

Il comma 4-bis dell’art. 111 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, inserito in sede di conversione in legge ed entrato in vigore il 30 aprile 2020, consente agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggiore recupero dalla quota da ripianare negli esercizi successivi, purché tale migliore risultato sia «determinato dall’anticipo delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro».

Con la finalità di indurre l’ente ad accelerare l’eliminazione del proprio disavanzo, il legislatore statale ha quindi consentito un effetto ampliativo della spesa – conseguente alla riduzione della quota di disavanzo da applicare al bilancio – legandolo però alla verifica che il migliore risultato conseguito nell’esercizio precedente consista nell’attuazione, in anticipo rispetto al cronoprogramma del piano già approvato, di specifiche misure correttive.

In quest’ottica, la disposizione di cui all’art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, se da un lato detta senza dubbio un criterio di riscontro della riferibilità dell’importo del disavanzo ripianato dall’ente alle misure a tal fine specificamente individuate, altrettanto

chiaramente, dall'altro, non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretende la censura governativa.

In altri termini, la fattispecie regolata dalla norma statale considera gli effetti delle misure programmate dal piano di rientro, dando rilievo in particolare al profilo diacronico dell'attuazione dello stesso, senza però intervenire direttamente sulla disciplina di questo atto che, pertanto, va verificata con riferimento alla pertinente normativa in vigore al tempo dell'adozione del piano.

A tale riguardo, nella specie non è rinvenibile un contrasto della normativa regionale impugnata né con la disciplina generale del ripiano del disavanzo di amministrazione prevista dall'art. 42, comma 12, 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), né con la previsione speciale applicabile al ripiano in atto del disavanzo della Regione Abruzzo: l'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, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, si limita a richiedere, conformemente alla regola generale, che in esso siano «individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

2.1.– Va infatti precisato che solo in data 2 ottobre 2020 è entrato in vigore il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 7 settembre 2020 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011) che ha previsto, all'art. 2 (Allegato 4/2 – Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), nei paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, una disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo.

Il nuovo paragrafo 9.2.25 dispone, infatti, che «[n]ei casi in cui la legge prevede l'adozione di un piano di rientro per il ripiano pluriennale del disavanzo di amministrazione, la deliberazione che approva il piano di rientro contiene: [...] e) l'individuazione puntuale, distintamente per ciascun esercizio, delle entrate e delle economie di spesa destinate al ripiano del disavanzo».

Tale previsione è diretta a consentire una più agevole verifica dell'importo del disavanzo ripianato annualmente, con precisi effetti, stabiliti nei paragrafi successivi, sia nel caso di mancato recupero delle quote da ripianare – che l'ente deve infatti aggiungere a quelle già previste per l'esercizio in corso – sia, in senso inverso, quando l'ente, oltre a ripianare la quota prevista nell'esercizio, abbia anche anticipato l'attuazione delle ulteriori misure programmate dal piano.

Tuttavia, tale evoluzione del quadro normativo, se da un lato assume, a far data dalla sua efficacia, carattere certamente vincolante per le Regioni, essendo la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rimessa, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato, dall'altro porta a constatare che il requisito di uno specifico contenuto di dettaglio del piano di rientro, nei termini affermati dal ricorrente, è stato prescritto solo successivamente sia all'entrata in vigore delle norme regionali impuginate, sia all'adozione delle due deliberazioni del Consiglio regionale della Regione Abruzzo che, in conformità alla disciplina *ratione temporis* vigente, hanno approvato il piano di rientro dai disavanzi, rispettivamente al 31 dicembre 2014 e al 31 dicembre 2015, e individuato i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio (deliberazione 22 dicembre 2017, verbale n. 105/1, e deliberazione 31 dicembre 2018, verbale n. 114/2).

Pertanto, non appare censurabile la circostanza che la Regione Abruzzo si sia avvalsa nelle norme regionali impuginate, efficaci dal 6 agosto 2020, della facoltà di cui all'art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nel rispetto della normativa allora vigente, ma senza aver «approvato un piano di rientro dettagliato».

Del resto, quest'ultima disposizione è stata introdotta dal legislatore statale nel contesto di un intervento normativo d'urgenza volto a contenere le ricadute dell'emergenza epidemiologica da COVID-19: ciò, da un lato, nel plausibile intento di consentire agli enti territoriali un margine di flessibilità nella gestione del bilancio già nell'esercizio 2020 e, dall'altro, nella consapevolezza che la disciplina dei piani di rientro ancora non richiedeva per questi atti un contenuto di dettaglio. Si

tratta di elementi significativi secondo il criterio teleologico, che valgono a confutare ulteriormente l'interpretazione della richiamata previsione proposta dal ricorrente.

2.2.– Se, dunque, al piano di rientro, prima dell'entrata in vigore del citato decreto ministeriale, non è richiesto uno specifico contenuto di dettaglio, è pur vero che, affinché l'ente possa legittimamente avvalersi della facoltà riconosciuta dall'art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, deve in ogni caso risultare con chiarezza l'effettivo collegamento tra il maggiore ripiano conseguito nell'esercizio precedente e l'attuazione anticipata delle misure previste dal piano stesso.

A questo riguardo va rilevato che: a) le due richiamate deliberazioni consiliari di approvazione dei piani di rientro hanno vincolato l'ente a «destinare prioritariamente ogni risorsa libera di bilancio alla copertura della quota annuale del disavanzo», specificando che negli esercizi 2019-2021 tale quota annuale venisse finanziata «con una contrazione della spesa corrente»; b) la relazione sulla gestione dell'esercizio 2019 – allegata alla deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 30 giugno 2020, n. 363/C (Disegno di legge regionale recante: “Rendiconto generale per l'esercizio 2019”, peraltro non ancora approvato dal Consiglio regionale) – attesta l'avvenuto conseguimento sia dell'obiettivo di ripianamento della quota annuale appostata nel bilancio di previsione, sia del recupero dell'ulteriore importo; c) l'importo del miglioramento conseguito al termine dell'esercizio rispetto alle previsioni non è stato oggetto di osservazioni da parte della sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale 2019 (decisione 25 gennaio 2021, n. 4/2021/PARI, punti 5 e 7).

Tali constatazioni portano a escludere il denunciato contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. poiché le norme regionali impugnate danno copertura alle spese che dispongono, utilizzando la facoltà consentita dall'art. 111, comma 4-bis, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, del quale ricorrono le condizioni applicative.

2.3.– Né sono fondati gli ancillari profili di censura che, sempre in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., lamentano sia la produzione di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, sia il pregiudizio agli equilibri finanziari del bilancio regionale.

Infatti, una volta esclusa l'inidoneità della descritta modalità di copertura finanziaria a contrastare con l'evocato parametro costituzionale, non appaiono configurabili né ripercussioni sul disavanzo di amministrazione e sul percorso di recupero delineato dal piano di rientro, né vulnera agli equilibri finanziari del bilancio regionale.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge della Regione Abruzzo 31 luglio 2020, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 2018, n. 2 (Legge organica in materia di sport e impiantistica sportiva) e ulteriori disposizioni urgenti», promosse, 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, il 22 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 settembre 2021, n. 201

Materia: Acque pubbliche

Parametri invocati: artt. 97, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), e terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di competenza regionale)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e»;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 4) non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020,
- 5) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 6) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 8) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 9 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 9) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;
- 10) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Le norme impugnate contengono le disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale.

Le relative attribuzioni, originariamente spettanti al Ministero dei lavori pubblici in base al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363 (Approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta), sono state assegnate alla competenza delle Regioni dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507

(Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, limitatamente agli sbarramenti idrici che presentino il doppio e concorrente requisito di un'altezza non superiore a 15 metri e di una capacità di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi.

Su tale ultimo criterio di riparto si appunta la prima censura del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, e che il ricorrente articola su due profili.

Il primo profilo concerne l'art. 1, comma 1, che delimita l'ambito applicativo della legge regionale impugnata «[al]la costruzione, l'esercizio e la vigilanza delle opere di sbarramento, quali argini, dighe e traverse e relativi bacini di accumulo [...] secondo le attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente relativamente agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»; nello stesso senso, è impugnato il successivo art. 2, a mente del quale «[l]e opere di cui all'articolo 1, comma 1, sono classificate nelle seguenti categorie: a) sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi; b) sbarramenti che non superano i 5 metri di altezza e/o che determinano un volume d'invaso non superiore a 5.000 metri cubi».

Secondo il ricorrente, l'uso della disgiuntiva "o" nella prima disposizione impugnata e della doppia congiunzione "e/o" nella seconda comporterebbe l'estensione dell'ambito di applicazione della norma ad impianti che presentano uno solo degli indicati requisiti dimensionali, in contrasto con la normativa statale che, nel ripartire le competenze in base al possesso di entrambi, esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

Nel merito, la questione è fondata.

Nel delimitare l'ambito di applicazione della legge regionale impugnata, l'art. 1 opera un espresso riferimento «alle attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente»; la successiva individuazione degli impianti oggetto di disciplina non è tuttavia coerente con tale premessa, in quanto indica espressamente come alternativi i requisiti di altezza e capacità che la legge statale prevede, invece, come concorrenti.

Un analogo criterio di riparto è poi rinvenibile nell'art. 2, che suddivide le opere in due ulteriori categorie, indicando – nelle lettere a) e b) – i requisiti dimensionali come alternativi fra loro.

Né l'inequivocabile tenore letterale delle disposizioni impugnate consente di attribuire alle locuzioni disgiuntive il significato unificante che la difesa regionale vorrebbe invece attribuirvi.

Il secondo profilo di censura concerne l'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che esclude dall'ambito applicativo della legge «le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua».

Secondo il ricorrente, anche tale disposizione violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., poiché si pone in contrasto con la normativa statale di principio che ripartisce la competenza a disciplinare le opere di sbarramento con esclusivo riferimento alle dimensioni delle stesse.

La censura non è fondata.

Il citato art. 61, comma 3, cod. ambiente, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle Regioni e alle Province autonome, prosegue precisando che «[p]er tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

La disposizione impugnata, pertanto, si conforma alla normativa statale di principio; conseguentemente, essa non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

La seconda censura concerne l'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, che consente che le opere oggetto di disciplina siano «adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione».

La censura non è ritenuta fondata dalla Corte che richiama un concetto espresso costantemente per cui la tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed

unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. In tali casi, infatti, «[i]n sostanza vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 164 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011).

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, quindi, «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenze n. 141 e 74 del 2021).

Tuttavia, occorre che tali deroghe, condizioni o limitazioni siano esplicite e specifiche; e su tale presupposto, ripetutamente affermato (tra le tante, sentenze n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018), la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano espressamente ai principi della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 101, n. 74, n. 54, e n. 29 del 2021).

Tali considerazioni, peraltro, valgono anche con riferimento alla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Stato e Regione che presiede all'attuazione della tutela del paesaggio, in particolare imponendo la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020).

Dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 – impugnato solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici – non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica, ed in particolare al principio di concertazione necessaria; in altri termini, poiché l'oggetto della norma impugnata è circoscritto ai profili di compatibilità delle opere di sbarramento con la disciplina urbanistica, restano inalterati i vincoli evocati dal ricorrente, compresa la necessaria valutazione di tali opere nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato.

Un'ulteriore censura ha ad oggetto l'art. 4 della legge regionale impugnata.

Il Governo sostiene che tale disposizione, nel disciplinare il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti, si porrebbe in contrasto con la normativa statale in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), laddove, in particolare, omette ogni riferimento agli artt. 19 e 27-bis cod. ambiente. Di qui la denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e con ricadute anche sulla regolarità del relativo procedimento amministrativo, tali da arrecare una lesione al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con conseguente ed ulteriore violazione dell'art. 97 Cost.

La Corte ribadisce anche in questa sede le considerazioni prima svolte in relazione all'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata: il solo fatto che la disposizione in esame non faccia menzione della normativa attinente alle verifiche in ambito VIA, prerogativa del legislatore statale, non è significativo della volontà di quello regionale di derogarvi o limitarla.

In particolare, deve ritenersi che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una valutazione di impatto ambientale; ciò, del resto, trova conferma anche nel fatto che lo stesso art. 4, all'ultimo periodo del comma 1, prescrive che il progetto sia «presentato alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla relativa domanda di concessione di derivazione d'acqua, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA), di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” o ad ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere».

Ciò comporta che non sussista nemmeno il contrasto con l'art. 97 Cost.

Analoghe considerazioni valgono per la censura che ha ad oggetto gli artt. 4, 5 e 9 della legge regionale impugnata.

Anche tali norme disciplinano il procedimento autorizzatorio, regolando, rispettivamente, la fase preliminare di approvazione, l'adozione del provvedimento di autorizzazione e l'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera per rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua.

Il ricorrente assume che una siffatta complessiva disciplina del procedimento determinerebbe la formazione di un titolo edilizio (finalizzato, a seconda dei casi, alla costruzione o alla demolizione dell'opera), senza la necessaria, preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, richiesta dall'art. 146, comma 4, cod. beni culturali e dall'art. 22, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», che il legislatore regionale non menziona.

Il contrasto con la richiamata normativa statale determinerebbe invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale e violazione della normativa statale di principio della materia «governo del territorio».

Anche in questo caso, il denunciato contrasto non è desumibile dal tenore letterale delle disposizioni impuginate, che non recano alcuna deroga o limitazione espressa all'operatività dei vincoli paesaggistici; pertanto, le disposizioni impuginate vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi ch'esse consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica.

Ancora, è impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, nella parte in cui prevede che «[l]'approvazione delle opere di cui al comma 2 tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica)».

Secondo il Governo, tale previsione varrebbe ad elidere l'obbligo di sottoporre le opere a collaudo statico, previsto invece come obbligatorio dalla citata legge n. 1086 del 1971 e dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 giugno 2014, recante «Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)»; essa, pertanto, contrasterebbe con la normativa statale di principio delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», comportando inoltre un'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

Nel merito la censura non è fondata.

Nel disporre che l'approvazione delle opere «tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086», la disposizione impugnata rinvia alle previsioni di tale legge, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico per le opere che la stessa elenca all'art. 1 (opere in conglomerato cementizio armato normale e precompresso, opere a struttura metallica), secondo una tecnica normativa già adottata anche dalla legge statale; la disposizione impugnata, infatti, riproduce in parte qua il testo dell'art. 1, comma 7-bis, del già ricordato d.l. n. 507 del 1994, a mente del quale «[l]'approvazione tecnica dei progetti da parte del Servizio nazionale dighe tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alle leggi 25 novembre 1962, n. 1684, 2 febbraio 1974, n. 64, e 5 novembre 1971, n. 1086».

Quanto, poi, alle prescrizioni di cui al d.m. 26 giugno 2014, va premesso che queste ultime sono destinate a trovare applicazione «a tutti gli sbarramenti di ritenuta del territorio nazionale» (Allegato A, punto A.1) e integrano, in quanto norme tecniche per le costruzioni, i principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018 e n. 225 del 2017).

Tuttavia, anche con riguardo a tale tipo di previsioni, la Corte ha ritenuto che il mancato richiamo da parte di una legge regionale non valga automaticamente a significare che nel territorio sia consentita «la realizzabilità degli interventi senza il rispetto di quelle norme, in violazione della

competenza legislativa dello Stato nella materia della sicurezza», occorrendo una più specifica illustrazione dell'ipotizzato vulnus ai criteri generali di sicurezza (sentenza n. 78 del 2021).

Peraltro, nel caso di specie lo stesso art. 5, comma 3, ultima parte, opera comunque un richiamo alla normativa statale di principio applicabile, laddove dispone che il soggetto che richiede il rilascio del titolo autorizzativo non sia in ogni caso esentato «dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge». Va dunque respinto il dubbio di legittimità costituzionale sollevato.

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia inoltre la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., da parte dell'art. 11 della legge regionale impugnata.

Con tale disposizione, il legislatore veneto ha consentito che le opere di cui al precedente art. 10 – vale a dire le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati» – siano regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. L'approvazione del progetto è riservata alla Giunta regionale, che vi provvede all'esito del procedimento già descritto nello scrutinio delle precedenti censure.

Il dubbio di legittimità costituzionale discende dal fatto che, disciplinando la norma impugnata opere esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 167 cod. beni culturali, che dispone un generale divieto di sanatoria per gli interventi non autorizzati su beni paesaggistici, salvi i limitati casi di cui al comma 4, estranei alla presente fattispecie e che necessitano, comunque, del previo parere vincolante della soprintendenza.

La censura è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento del restante profilo.

L'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, afferma che l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo che legittima l'intervento edilizio, e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, dell'intervento stesso, all'infuori dei casi previsti dal successivo art. 167, commi 4 e 5.

Detti ultimi consistono negli interventi edilizi che non abbiano determinato la creazione o l'aumento illegittimo di superfici utili o di volumi, negli interventi che abbiano comportato l'impiego di materiali difformi da quelli indicati dall'autorizzazione paesaggistica, e, infine, negli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia. Per tali tipologie di intervento, in ogni caso, la normativa statale consente la sanatoria solo all'esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza.

La norma impugnata si discosta da tali prescrizioni.

Nel riferirsi, senza distinzione alcuna, a tutte le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati», essa delinea infatti un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa.

In tali ultime ipotesi, pertanto, la norma consente la possibilità di regolarizzare le opere non autorizzate o difformi in data successiva alla loro realizzazione anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza.

Un tale contrasto non appare sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postuli un'implicita conformità alla normativa statale in materia paesaggistica, così come ritenuto in relazione alle precedenti censure scrutinate; ciò in considerazione del fatto che la disciplina regionale è completa, per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non può intendersi quale tacito richiamo ad essi.

Conseguentemente, l'art. 11 della legge regionale impugnata va ritenuto costituzionalmente illegittimo, in quanto, derogando alla normativa statale in materia di regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesistico, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», con assorbimento del restante profilo di censura.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che prevede il trattamento sanzionatorio per le diverse ipotesi di realizzazione o gestione degli impianti di sbarramento in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità dalla stessa, ovvero ancora in violazione delle prescrizioni che il titolo autorizzativo impartisce.

Con la disposizione impugnata, il legislatore veneto ha previsto e regolato le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti di sbarramento regionali; si tratta, pertanto, del legittimo esercizio di una prerogativa sua propria (si vedano le sentenze n. 84 del 2019 e n. 271 del 2012).

Una tale previsione ad avviso della Corte non vale in alcun modo ad escludere la possibile rilevanza penale delle condotte che integrano le ipotesi di inosservanza; per tale evenienza è infatti destinato ad operare proprio il criterio di prevalenza enunciato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981, evocato dal ricorrente, a mente del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Non vi è ragione per ritenere che la norma impugnata sovverta tale criterio; ed anzi, dell'operatività del relativo meccanismo il legislatore veneto si è dimostrato ben avveduto, nel prevedere, al comma 9 dello stesso art. 12, che l'accertamento di ogni violazione venga notificato all'autorità giudiziaria, all'evidente fine di consentire alla stessa, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione penale.

SENTENZA N. 201
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 73 del 2020), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), in riferimento agli artt. 97, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), e terzo comma, della Costituzione.

2.– Le norme impugnate contengono le disposizioni operative per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale.

Le relative attribuzioni, originariamente spettanti al Ministero dei lavori pubblici in base al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363 (Approvazione del regolamento per la compilazione dei progetti, la costruzione e l'esercizio delle dighe di ritenuta), sono state assegnate alla competenza delle Regioni dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, limitatamente agli sbarramenti idrici che presentino il doppio e concorrente requisito di un'altezza non superiore a 15 metri e di una capacità di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi.

3.– Su tale ultimo criterio di riparto si appunta la prima censura del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, e che il ricorrente articola su due profili.

3.1.– Il primo profilo concerne l'art. 1, comma 1, che delimita l'ambito applicativo della legge regionale impugnata «[al]la costruzione, l'esercizio e la vigilanza delle opere di sbarramento, quali argini, dighe e traverse e relativi bacini di accumulo [...] secondo le attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente relativamente agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi

tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»; nello stesso senso, è impugnato il successivo art. 2, a mente del quale «[l]e opere di cui all'articolo 1, comma 1, sono classificate nelle seguenti categorie: a) sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi; b) sbarramenti che non superano i 5 metri di altezza e/o che determinano un volume d'invaso non superiore a 5.000 metri cubi».

Secondo il ricorrente, l'uso della disgiuntiva "o" nella prima disposizione impugnata e della doppia congiunzione "e/o" nella seconda comporterebbe l'estensione dell'ambito di applicazione della norma ad impianti che presentano uno solo degli indicati requisiti dimensionali, in contrasto con la normativa statale che, nel ripartire le competenze in base al possesso di entrambi, esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

3.1.1.– La Regione eccipisce anzitutto l'inammissibilità della censura, per omessa indicazione del parametro interposto asseritamente violato.

L'eccezione non è fondata.

Va premesso, al riguardo, che il criterio di riparto delle attribuzioni in materia di sbarramenti idrici, di cui al richiamato art. 1, comma 3, del d.l. n. 507 del 1994, è poi stato trasfuso nell'art. 61, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ove è stabilito che «[r]ientrano nella competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano le attribuzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1959, n. 1363, per gli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».

Il ricorso, pur senza menzionare espressamente quest'ultima disposizione, denuncia una violazione del riparto di competenze in materia, richiamando, in particolare, la necessaria sussistenza di entrambi i requisiti dimensionali delle opere quale elemento necessario e decisivo – in base alla legge statale – per l'attribuzione alle Regioni della relativa disciplina.

Così come formulato, pertanto, il motivo contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (ex plurimis, sentenze n. 194 del 2020 e n. 83 del 2018).

3.1.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Nel delimitare l'ambito di applicazione della legge regionale impugnata, l'art. 1 opera un espresso riferimento «alle attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente»; la successiva individuazione degli impianti oggetto di disciplina non è tuttavia coerente con tale premessa, in quanto indica espressamente come alternativi i requisiti di altezza e capacità che la legge statale prevede, invece, come concorrenti.

Un analogo criterio di riparto è poi rinvenibile nell'art. 2, che suddivide le opere in due ulteriori categorie, indicando – nelle lettere a) e b) – i requisiti dimensionali come alternativi fra loro.

Né l'inequivocabile tenore letterale delle disposizioni impuginate consente di attribuire alle locuzioni disgiuntive il significato unificante che la difesa regionale vorrebbe invece attribuirvi.

3.1.3.– L'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi».

3.1.4.– L'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e».

3.2.– Il secondo profilo di censura concerne l'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che esclude dall'ambito applicativo della legge «le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua».

Secondo il ricorrente, anche tale disposizione violerebbe l'art. 117, comma terzo, Cost., poiché si pone in contrasto con la normativa statale di principio che ripartisce la competenza a disciplinare le opere di sbarramento con esclusivo riferimento alle dimensioni delle stesse.

3.2.1.– La censura non è fondata.

Il citato art. 61, comma 3, cod. ambiente, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle Regioni e alle Province autonome, prosegue precisando che «[p]er tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

La disposizione impugnata, pertanto, si conforma alla normativa statale di principio; conseguentemente, essa non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– La seconda censura concerne l'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, che consente che le opere oggetto di disciplina siano «adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione».

Il Governo denuncia l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», poiché la previsione regionale, pur interferendo su beni di interesse paesaggistico quali i corsi d'acqua, non contiene alcun richiamo alle previsioni 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); ciò impedirebbe, in particolare, che la destinazione urbanistica delle opere sia valutata nel necessario quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, da elaborare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

4.1.– La censura non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. In tali casi, infatti, e come questa Corte ha precisato anche in tempi assai recenti, «[i]n sostanza vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 164 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011).

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, quindi, «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenze n. 141 e 74 del 2021).

Occorre, tuttavia, che tali deroghe, condizioni o limitazioni siano esplicite e specifiche; e su tale presupposto, ripetutamente affermato (tra le tante, sentenze n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018), questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano espressamente ai principi della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 101, n. 74, n. 54, e n. 29 del 2021).

Tali considerazioni, peraltro, valgono anche con riferimento alla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Stato e Regione che presiede all'attuazione della tutela del paesaggio, in particolare imponendo la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenze n. 74 del 2021 e n. 240 del 2020).

4.2.– Dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 – impugnato solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici – non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica, ed in particolare al principio di concertazione necessaria; in altri termini, poiché l'oggetto della norma impugnata è circoscritto ai profili di compatibilità delle opere di sbarramento con la disciplina urbanistica, restano inalterati i vincoli evocati dal ricorrente, compresa la necessaria

valutazione di tali opere nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato.

5.– È poi impugnato l'art. 3 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che attribuisce alla Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di sbarramento.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 2-bis, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507 (Misure urgenti in materia di dighe), convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1994, n. 584, espressivo di un principio fondamentale della materia «governo del territorio», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.1.– La questione è inammissibile per inadeguata ricostruzione del quadro normativo.

5.2.– Conviene, al riguardo, premettere una sintetica rappresentazione del contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 2, comma 1, del d.l. n. 507 del 1994 prevedeva che entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto fosse emanato, «nella forma di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici e con il Ministro dell'ambiente», il regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe, contenente disposizioni relative ai punti che contestualmente venivano specificati.

Il successivo comma 2 prevedeva, poi, che «[f]ino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 1 continua[ssero] ad avere applicazione il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1959, n. 1363, e le disposizioni tecniche ed amministrative emanate sulla base di questo, salve le innovazioni apportate dalla legislazione successiva».

Da ultimo, il comma 2-bis, evocato dal ricorrente, ha disposto che le Regioni adottino «un regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e sull'esercizio delle dighe di loro competenza» entro sei mesi dall'emanazione del regolamento indicato dal precedente comma 1, alle cui prescrizioni dovranno fare «opportuno riferimento».

Il regolamento di cui al comma 1 non è stato emanato nel termine previsto; allo stesso, successivamente, ha fatto riferimento l'art. 10, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 2003, n. 136 (Regolamento concernente l'organizzazione, i compiti ed il funzionamento del Registro italiano dighe – RID, a norma dell'articolo 91 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), nel disporre che, quando emanato, esso avrebbe dovuto altresì definire «le modalità di espletamento dei compiti del RID, concernenti, fra l'altro, gli aspetti ambientali e di sicurezza idraulica derivanti dalla gestione del sistema costituito dall'invaso, dal relativo sbarramento e da tutte le opere complementari e accessorie, nonché la vigilanza sulle condotte forzate con dighe a monte».

Tuttavia, ad oggi il regolamento non consta essere mai stato adottato, mentre i compiti e le attribuzioni facenti capo al Registro italiano dighe sono stati trasferiti al Ministero delle infrastrutture, dall'art. 2, comma 171, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2006, n. 286.

5.3.– Il ricorrente trascura di confrontarsi con tale articolata concatenazione normativa, limitandosi ad affermare che la disposizione impugnata contrasterebbe con il regolamento indicato dall'art. 2, comma 2-bis, del d.l. n. 507 del 1994; nulla specifica, inoltre, circa il contenuto di tale ultimo o del d.P.R. n. 1363 del 1959, destinato a fungere da referente normativo in via transitoria.

Tale carenza non consente un adeguato scrutinio della questione, che va dunque dichiarata inammissibile.

6.– Un'ulteriore censura ha ad oggetto l'art. 4 della legge regionale impugnata.

Il Governo sostiene che tale disposizione, nel disciplinare il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti, si porrebbe in contrasto con la normativa statale in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA), laddove, in particolare, omette ogni riferimento agli artt. 19 e 27-bis cod. ambiente.

Di qui la denunciata invasione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e con ricadute anche sulla regolarità del relativo procedimento amministrativo, tali da arrecare una lesione al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con conseguente ed ulteriore violazione dell'art. 97 Cost.

6.1.– Le censure non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

Valgono anche in questa sede le considerazioni prima svolte in relazione all'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata: il solo fatto che la disposizione in esame non faccia menzione della normativa attinente alle verifiche in ambito VIA, prerogativa del legislatore statale, non è significativo della volontà di quello regionale di derogarvi o limitarla.

In particolare, deve ritenersi che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una valutazione di impatto ambientale; ciò, del resto, trova conferma anche nel fatto che lo stesso art. 4, all'ultimo periodo del comma 1, prescrive che il progetto sia «presentato alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla relativa domanda di concessione di derivazione d'acqua, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA), di cui all'articolo 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” o ad ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere».

Ciò comporta che non sussista nemmeno il contrasto con l'art. 97 Cost.

7.– Analoghe considerazioni valgono per la quinta censura, che ha ad oggetto gli artt. 4, 5 e 9 della legge regionale impugnata, che va quindi dichiarata non fondata, nei termini di seguito precisati.

Anche tali norme disciplinano il procedimento autorizzatorio, regolando, rispettivamente, la fase preliminare di approvazione, l'adozione del provvedimento di autorizzazione e l'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera per rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua.

Il ricorrente assume che una siffatta complessiva disciplina del procedimento determinerebbe la formazione di un titolo edilizio (finalizzato, a seconda dei casi, alla costruzione o alla demolizione dell'opera), senza la necessaria, preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, richiesta dall'art. 146, comma 4, cod. beni culturali e dall'art. 22, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», che il legislatore regionale non menziona.

Il contrasto con la richiamata normativa statale determinerebbe invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale e violazione della normativa statale di principio della materia «governo del territorio».

7.1.– Anche in questo caso, il denunciato contrasto non è desumibile dal tenore letterale delle disposizioni impugnate, che non recano alcuna deroga o limitazione espressa all'operatività dei vincoli paesaggistici; pertanto, le disposizioni impugnate vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi ch'esse consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica.

8.– Ancora, è impugnato l'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, nella parte in cui prevede che «[l]’approvazione delle opere di cui al comma 2 tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica)».

Secondo il Governo, tale previsione varrebbe ad elidere l'obbligo di sottoporre le opere a collaudo statico, previsto invece come obbligatorio dalla citata legge n. 1086 del 1971 e dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 giugno 2014, recante «Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)»; essa, pertanto, contrasterebbe con la normativa statale di principio delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», comportando inoltre un'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

8.1.– La Regione Veneto ha eccepito l'inammissibilità della censura in quanto «gravemente carente sotto il profilo motivazionale», poiché il ricorrente non ha esplicitato in quali termini sarebbe derogato l'obbligo di collaudo statico, né il contenuto della norma statale asseritamente derogata.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito (ex plurimis, sentenze n. 25 del 2020, n. 201 del 2018 e n. 261 del 2017).

Nella specie, il Governo assume che la norma impugnata derogherebbe all'obbligo di sottoporre a collaudo statico le opere di cui alla legge n. 1086 del 1971, secondo le specifiche prescrizioni tecniche contenute nel menzionato d.m. 26 giugno 2014. Tale indicazione consente di individuare con sufficiente chiarezza i parametri interposti su cui si fonda la questione di legittimità costituzionale e fornisce, seppur in termini sintetici, un adeguato supporto argomentativo a sostegno della stessa, sì da raggiungere quella «soglia minima di chiarezza e completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta, secondo quanto si è già evidenziato in precedenza, al punto 3.1.1.

8.2.– Nel merito, tuttavia, la censura non è fondata.

Nel disporre che l'approvazione delle opere «tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086», la disposizione impugnata rinvia alle previsioni di tale legge, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico per le opere che la stessa elenca all'art. 1 (opere in conglomerato cementizio armato normale e precompresso, opere a struttura metallica), secondo una tecnica normativa già adottata anche dalla legge statale; la disposizione impugnata, infatti, riproduce in parte qua il testo dell'art. 1, comma 7-bis, del già ricordato d.l. n. 507 del 1994, a mente del quale «[l]’approvazione tecnica dei progetti da parte del Servizio nazionale dighe tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alle leggi 25 novembre 1962, n. 1684, 2 febbraio 1974, n. 64, e 5 novembre 1971, n. 1086».

Quanto, poi, alle prescrizioni di cui al d.m. 26 giugno 2014, va premesso che queste ultime sono destinate a trovare applicazione «a tutti gli sbarramenti di ritenuta del territorio nazionale» (Allegato A, punto A.1) e integrano, in quanto norme tecniche per le costruzioni, i principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018 e n. 225 del 2017).

Tuttavia, anche con riguardo a tale tipo di previsioni, questa Corte ha ritenuto che il mancato richiamo da parte di una legge regionale non valga automaticamente a significare che nel territorio sia consentita «la realizzabilità degli interventi senza il rispetto di quelle norme, in violazione della competenza legislativa dello Stato nella materia della sicurezza», occorrendo una più specifica illustrazione dell'ipotizzato vulnus ai criteri generali di sicurezza (sentenza n. 78 del 2021).

Peraltro, nel caso di specie lo stesso art. 5, comma 3, ultima parte, opera comunque un richiamo alla normativa statale di principio applicabile, laddove dispone che il soggetto che richiede il rilascio del titolo autorizzativo non sia in ogni caso esentato «dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

Va dunque respinto il dubbio di legittimità costituzionale sollevato.

9.– Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia inoltre la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., da parte dell'art. 11 della legge regionale impugnata.

Con tale disposizione, il legislatore veneto ha consentito che le opere di cui al precedente art. 10 – vale a dire le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati» – siano regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. L'approvazione del progetto è riservata alla Giunta regionale, che vi provvede all'esito del procedimento già descritto nello scrutinio delle precedenti censure.

Il dubbio di legittimità costituzionale discende dal fatto che, disciplinando la norma impugnata opere esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, la stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 167 cod. beni culturali, che dispone un generale divieto di sanatoria per gli interventi non

autorizzati su beni paesaggistici, salvi i limitati casi di cui al comma 4, estranei alla presente fattispecie e che necessitano, comunque, del previo parere vincolante della soprintendenza.

9.1.– La censura è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento del restante profilo.

L'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, afferma che l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo che legittima l'intervento edilizio, e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, dell'intervento stesso, all'infuori dei casi previsti dal successivo art. 167, commi 4 e 5.

Detti ultimi consistono negli interventi edilizi che non abbiano determinato la creazione o l'aumento illegittimo di superfici utili o di volumi, negli interventi che abbiano comportato l'impiego di materiali difformi da quelli indicati dall'autorizzazione paesaggistica, e, infine, negli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia. Per tali tipologie di intervento, in ogni caso, la normativa statale consente la sanatoria solo all'esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza.

9.2.– La norma impugnata si discosta da tali prescrizioni.

Nel riferirsi, senza distinzione alcuna, a tutte le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati», essa delinea infatti un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa.

In tali ultime ipotesi, pertanto, la norma consente la possibilità di regolarizzare le opere non autorizzate o difformi in data successiva alla loro realizzazione anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza.

9.3.– Un tale contrasto non appare sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postuli un'implicita conformità alla normativa statale in materia paesaggistica, così come ritenuto in relazione alle precedenti censure scrutinate; ciò in considerazione del fatto che la disciplina regionale è completa, per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non può intendersi quale tacito richiamo ad essi.

9.4.– Conseguentemente, richiamato l'orientamento di questa Corte secondo cui «l'autorizzazione paesaggistica [...], deve essere annoverata tra gli “istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale”» (sentenze n. 238 del 2013 e n. 101 del 2010), l'art. 11 della legge regionale impugnata va ritenuto costituzionalmente illegittimo, in quanto, derogando alla normativa statale in materia di regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesistico, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», con assorbimento del restante profilo di censura.

10.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che prevede il trattamento sanzionatorio per le diverse ipotesi di realizzazione o gestione degli impianti di sbarramento in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità dalla stessa, ovvero ancora in violazione delle prescrizioni che il titolo autorizzativo impartisce.

Ad avviso del Governo, nel prevedere e modellare tale trattamento il legislatore regionale non avrebbe considerato che le condotte sanzionate potrebbero integrare fattispecie di reato, con conseguente prevalenza del corrispondente regime sanzionatorio, secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); la norma impugnata, infatti, parrebbe riconoscere alla condotta da sanzionare una sola valenza amministrativa, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.1.– La questione non è fondata.

Con la disposizione impugnata, il legislatore veneto ha previsto e regolato le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti di sbarramento regionali; si tratta, pertanto, del legittimo esercizio di una prerogativa sua propria (si vedano le sentenze n. 84 del 2019 e n. 271 del 2012).

Una tale previsione non vale in alcun modo ad escludere la possibile rilevanza penale delle condotte che integrano le ipotesi di inosservanza; per tale evenienza è infatti destinato ad operare proprio il criterio di prevalenza enunciato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981, evocato dal ricorrente, a mente del quale «quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali».

Non vi è ragione per ritenere che la norma impugnata sovverta tale criterio; ed anzi, dell'operatività del relativo meccanismo il legislatore veneto si è dimostrato ben avveduto, nel prevedere, al comma 9 dello stesso art. 12, che l'accertamento di ogni violazione venga notificato all'autorità giudiziaria, all'evidente fine di consentire alla stessa, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione penale.

La censura va pertanto ritenuta priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), nella parte in cui prevede che l'ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 3, lettera a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 9 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 202

Materia: Governo del territorio, edilizia e urbanistica

Parametri invocati: articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda

Oggetto: art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante “Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)”;
- illegittimità costituzionale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con tre ordinanze del 10 febbraio 2021 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante “*Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*”, in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 della Costituzione. Il Tribunale rimettente è stato adito da alcune società, che hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, con cui è stato approvato il piano di governo del territorio (PGT), perché alcuni immobili di loro proprietà sono stati individuati come “*edifici abbandonati e degradati*” e, per l'effetto, sottoposti alla disciplina contenuta nell'art. 11 delle relative norme di attuazione (NdA). Tale previsione stabilisce che ai proprietari degli immobili così individuati è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al loro recupero e che, in tal caso, i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi

dall'individuazione degli immobili. Ove non venga presentato alcun progetto di recupero, ovvero il termine per l'avvio dei lavori non sia rispettato, l'immobile è destinato alla demolizione, ferma restando, in tal caso, l'attribuzione al proprietario di diritti edificatori di entità variabile a seconda che la demolizione sia avvenuta su sua iniziativa o per effetto dell'intervento sostitutivo del Comune. Il TAR rimettente ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, per contrasto con gli articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 Costituzione. I dubbi sarebbero rilevanti perché l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, per il fatto di sovrapporsi alla prescrizione comunale di piano di cui all'art. 11 delle NdA, renderebbe illegittima la disciplina in esso contenuta. A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente deduce la violazione di tutti i richiamati parametri costituzionali innanzi tutto perché la disposizione censurata comprime in modo non proporzionato, e quindi irragionevole, l'autonomia dei Comuni, non consentendo loro alcun intervento correttivo e derogatorio rispetto a misure incentivanti idonee a stravolgere l'esercizio delle loro scelte pianificatorie. Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il TAR perviene anche con riferimento alla lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione, perché il citato art. 40-bis non sarebbe coerente con l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, perseguito da altre disposizioni contenute nella l.r. Lombardia 12/2005 e nella legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato). Inoltre, il rimettente ritiene che l'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005 contrasti con il principio fondamentale in materia di governo del territorio di cui all'art. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*” e, infine, leda i principi di uguaglianza (art. 3 Costituzione) e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Costituzione) a causa degli incentivi che la disposizione riconosce ai proprietari che non hanno evitato che l'immobile venisse abbandonato o versasse comunque in condizioni di degrado. La difesa della Regione Lombardia eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, perché l'atto impugnato di fronte al TAR Lombardia andrebbe sindacato alla luce del principio *tempus regit actum*, ciò che escluderebbe l'incidenza, sulla fattispecie oggetto dei giudizi, dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, entrato in vigore in un momento successivo (14 dicembre 2019) all'adozione della delibera consiliare con cui è stato definitivamente approvato il PGT del Comune di Milano (14 ottobre 2019) ma per la Corte l'eccezione non è fondata. Fermo il principio, costantemente ribadito dalla Corte, per cui, ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (e richiama in proposito le sentenze 170, 109, 7 del 2019) ad assumere valore dirimente nel caso di specie è la circostanza che la disposizione censurata non opera solo pro futuro, ma estende temporalmente l'applicabilità della disciplina in essa contenuta anche agli “*immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati*” (art. 40-bis, comma 1, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005). Ciò, pertanto, comporta la necessità, per il giudice rimettente, di applicare *ratione temporis*, alle vicende demandate al suo esame, la disposizione legislativa regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita. La Corte, inoltre motiva la non accoglibilità di una serie di questioni poste da parte del Tribunale amministrativo per la Lombardia. La Corte, dopo aver delimitato il “*thema decidendum*,” prende in esame gli effetti che, sul presente giudizio, dispiega lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante “*Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)*”, che ha modificato l'originaria disciplina dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, sulla quale si sono appuntate le censure dell'odierno rimettente. Per effetto delle modifiche apportate al comma 5 dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, viene ora attribuito ai Comuni il potere di stabilire l'entità degli incrementi volumetrici, riconosciuti in caso di recupero dell'immobile, in misura variabile tra il 10 e il 25 per cento. Il medesimo comma 5 novellato stabilisce anche, da ultimo, che per i medesimi

interventi *“i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori”*. Se quindi, per gli aspetti da ultimo evidenziati, lo *ius superveniens* modifica in modo sostanziale la disciplina censurata, ciò non giustifica la restituzione degli atti al rimettente affinché si pronunci nuovamente sulla persistenza del requisito della rilevanza ovvero di quello della non manifesta infondatezza. Ad essere di ostacolo a tale esito è il fatto che il novellato comma 1 del citato art. 40-bis prevede, al secondo periodo, che l'applicabilità del novum legislativo è subordinata all'adozione, entro il 31 dicembre 2021, di una delibera comunale che individui gli immobili dismessi con criticità da almeno un anno, anche nel caso in cui essi siano stati già individuati dai Comuni nei propri strumenti urbanistici. A differenza della originaria disciplina dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, censurata con le odierne questioni, che si applicava retroattivamente e senza condizioni agli immobili in precedenza individuati dai Comuni come abbandonati e degradati, la nuova disciplina fa quindi dipendere la sua applicabilità *“pro praeterito”* all'avverarsi di una condizione, ovvero l'inclusione degli immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati nella delibera comunale di cui al comma 1, che, tuttavia, al momento non si è ancora realizzata. Ciò, pertanto, conduce a ritenere che nei confronti della disciplina censurata la Corte debba quindi pronunciarsi sulle questioni sollevate. La Corte procede quindi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della l.r. Lombardia 11/2021. Con un primo ordine di questioni, il TAR Lombardia ritiene che tale previsione normativa, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, si ponga in contrasto con plurimi parametri costituzionali (articoli 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p, terzo e sesto, e 118 Cost.), perché il legislatore regionale avrebbe introdotto una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati che comprime illegittimamente, da più angolazioni, la potestà pianificatoria comunale, essenzialmente in ragione della sua portata temporalmente indefinita, dell'assolutezza delle sue prescrizioni e dell'assenza di una procedura di interlocuzione con i Comuni. Per la Corte le questioni sono fondate. È utile premettere che la l.r. Lombardia 18/2019, con cui è stato introdotto nella l.r. Lombardia 12/2005 il censurato art. 40-bis, individua quali obiettivi da perseguire lo *“sviluppo sostenibile”* e stabilisce che gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardante ambiti, aree ed edifici, costituiscono *“azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione”* (art. 1). Secondo la Corte, la disposizione censurata si presta a incidere sull'esercizio della potestà pianificatoria comunale, per il fatto di dettare una disciplina sul recupero degli immobili dismessi idonea a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio. La disciplina regionale oggetto di esame, infatti, si sovrappone ad attribuzioni assegnate ai Comuni in tale ambito e, in particolare, ai contenuti necessari del piano delle regole fissati dall'art. 10 della l.r. Lombardia 12/2005. Il comma 2 di tale articolo prevede, in particolare, che, anche in vista dell'obiettivo della minimizzazione del consumo di suolo, stabilito dall'art. 8, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale, spetti al piano delle regole definire *“le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente”*. Il successivo comma 3 demanda poi al medesimo piano delle regole il compito di identificare una serie di parametri da rispettare *“negli interventi di nuova edificazione o sostituzione”*, tra i quali *“caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi”* (lettera a), *“consistenza volumetrica o superfici lorde di pavimento esistenti o previste”* (lettera b), *“rapporti di copertura esistenti e previsti”* (lettera c) e *“altezze massime e minime”* (lettera d). A fronte di tale sovrapposizione alle funzioni comunali, assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Costituzione, ha individuato, *“ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della*

Costituzione”, quali funzioni fondamentali dei Comuni “*la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*” (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122). Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché “*il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere*” e la Corte richiama in proposito la propria sentenza 378/2000 e la suddetta competenza regionale “*non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni*” e la Corte ricorda la propria sentenza 83/1997. Al tempo stesso, la Corte ha sempre ribadito che l'autonomia comunale «*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. 160 del 2016). Più specificamente, la Corte ha escluso che -il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale - che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali - di prevedere interventi in deroga a tali strumenti*” (sentenza 245/2018 e sentenza 46/2014). Poste in questi termini le coordinate entro le quali sono chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale, l'autonomia comunale e quella regionale, la Corte ha di recente stabilito che, laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà “*dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti*”, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente “*il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale*” (sentenza 179/2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenza 286/1997), consente quindi di appurare “*se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Costituzione*” (sentenza 119/2020). In questi termini, l’art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall’art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, si pone in violazione del combinato disposto dell’art. 117, secondo comma, lettera p), Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli articoli 5 e 118, primo e secondo comma, Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarietà verticale. Per quanto, come si è detto, la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, possa essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge “*oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità*” (sentenza 119/2020). L’alterazione dell’equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell’autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l’altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l’unica eccezione di

quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale. Peraltro, ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti, sia perché ad essi (ove abbiano una popolazione superiore a 20.000 abitanti) non è attribuita alcuna "riserva di tutela" rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio, sia perché, ancora prima, la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale (quale, in ipotesi, si sarebbe potuta avere in sede di interlocuzione nel corso della procedura di adozione del piano di governo del territorio, ovvero all'atto della pianificazione regionale), con l'effetto, costituzionalmente intollerabile, di "estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio" (sentenza 78/2002). Per la Corte, la disposizione in esame non fa residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Costituzione, oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli articoli 5 e 118, commi primo e secondo, Costituzione. Più in generale, l'imposizione ai Comuni, per di più al di fuori di qualsiasi procedura di raccordo collaborativo, di una disciplina quale quella in esame finisce per alterare i termini essenziali di esercizio della funzione pianificatoria, anche perché obbliga i medesimi Comuni a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo assai significativo sull'aumento dell'edificato e sulla conseguente pressione insediativa. Ciò contrasta con l'assunto, che la Corte condivide, per cui "il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti" e la Corte, in questo caso, richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780. Alla luce di tutti gli elementi esposti, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della l.r. Lombardia 18/2019, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della l.r. Lombardia 11/2021 (14 dicembre 2019). La declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della l.r. Lombardia 11/2021, che ha stabilito, al ricorrere dei presupposti indicati, l'ultrattività delle disposizioni originariamente contenute nell'art. 40-bis della l.r. Lombardia 12/2005, pur a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della l.r. Lombardia 11/2021.

SENTENZA N. 202
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, (Legge per il governo del territorio) come introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, con tre ordinanze del 10 febbraio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 47, 48 e 49 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia, della MDV_Newco 40 srl, nella qualità di subentrante alla C-Quadrat Asset Management France sas, e del Comune di Milano;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari per la Regione Lombardia, Alfonso Celotto per la MDV_Newco 40 srl, nella qualità di subentrante alla C-Quadrat Asset Management France sas, Antonello Mandarano per il Comune di Milano;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze del 10 febbraio 2021 di contenuto sostanzialmente identico, iscritte ai numeri 47, 48 e 49 del registro ordinanze 2021, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.– Il Tribunale rimettente è stato adito da alcune società, che hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Milano del 14 ottobre 2019, n. 34, con cui è stato approvato il piano di governo del territorio (PGT), perché alcuni immobili di loro proprietà sono stati individuati come «edifici abbandonati e degradati» dalla tavola “R10 Carta del consumo di suolo” allegata al piano delle regole del medesimo PGT e, per l'effetto, sottoposti alla disciplina contenuta nell'art. 11 delle relative norme di attuazione (NdA). Tale previsione stabilisce che ai proprietari degli immobili così individuati è data facoltà di presentare proposta di piano attuativo o idoneo titolo abilitativo finalizzato al loro recupero e che, in tal caso, i lavori dovranno essere avviati entro diciotto mesi

dall'individuazione degli immobili. Ove non venga presentato alcun progetto di recupero, ovvero il termine per l'avvio dei lavori non sia rispettato, l'immobile è destinato alla demolizione, ferma restando, in tal caso, l'attribuzione al proprietario di diritti edificatori di entità variabile a seconda che la demolizione sia avvenuta su sua iniziativa o per effetto dell'intervento sostitutivo del Comune.

1.2.– A fronte dei plurimi motivi di illegittimità fatti valere dai ricorrenti, il TAR Lombardia ha ritenuto assorbente quello avente ad oggetto l'illegittimità dell'art. 11 delle norme di attuazione per contrasto con il diverso regime per il recupero degli immobili abbandonati e degradati di cui all'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Questo articolo, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019 (entrata in vigore il 14 dicembre 2019), contiene una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati applicabile anche a quelli già così individuati dai Comuni (comma 1, secondo periodo). Osserva il rimettente come tale disciplina risulti per più aspetti incompatibile con quella comunale, sia con riguardo al termine richiesto per poter avviare il piano di recupero dell'immobile – fissato in tre anni dall'avvenuta individuazione per la richiesta di titolo abilitativo (comma 4) – sia, soprattutto, in relazione alle misure incentivanti consistenti nell'incremento dei diritti edificatori e nell'esenzione dall'obbligo di reperimento degli standard urbanistici (comma 5), nonché nella possibilità di derogare alle norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze, «fatte salve le norme statali e quelle sui requisiti igienico-sanitari» (comma 10).

2.– Il TAR rimettente ha quindi ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p), terzo e sesto, e 118 Cost.

2.1.– I dubbi sarebbero rilevanti perché l'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, per il fatto di sovrapporsi alla prescrizione comunale di piano di cui all'art. 11 delle NdA, renderebbe illegittima la disciplina in esso contenuta. Ove la questione di legittimità costituzionale fosse accolta, lo scrutinio del rimettente investirebbe unicamente il citato art. 11 delle NdA, e anche l'eventuale annullamento di quest'ultimo, per altri motivi, non farebbe venir meno la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che esso «produrrebbe effetti sensibilmente diversi rispetto a quelli che scaturirebbero dalla permanente vigenza dell'art. 40 bis della legge regionale n. 12 del 2005».

2.2.– A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente deduce la violazione di tutti i richiamati parametri costituzionali innanzi tutto perché la disposizione censurata, attesa la sua natura «completa ed esaustiva», comprime in modo non proporzionato, e quindi irragionevole, l'autonomia dei Comuni, non consentendo loro alcun intervento correttivo e derogatorio rispetto a misure incentivanti idonee a stravolgere l'esercizio delle loro scelte pianificatorie.

Ad analoghe conclusioni di non manifesta infondatezza il TAR perviene anche con riferimento alla lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché il citato art. 40-bis non sarebbe coerente con l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, perseguito da altre disposizioni contenute nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 e nella legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato). Inoltre, il rimettente ritiene che l'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 contrasti con il principio fondamentale in materia di governo del territorio di cui all'art. 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» e, infine, leda i principi di uguaglianza (art. 3 Cost.) e imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) a causa degli incentivi che la disposizione riconosce ai proprietari che non hanno evitato che l'immobile venisse abbandonato o versasse comunque in condizioni di degrado.

3.– In considerazione dell'identità delle disposizioni censurate e della coincidenza delle ragioni svolte dal rimettente a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

4.– La difesa della Regione Lombardia eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza delle questioni sollevate, perché l'atto impugnato di fronte al TAR Lombardia andrebbe sindacato alla luce

del principio *tempus regit actum*, ciò che escluderebbe l'incidenza, sulla fattispecie oggetto dei giudizi, dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, entrato in vigore in un momento successivo (14 dicembre 2019) all'adozione della delibera consiliare con cui è stato definitivamente approvato il PGT del Comune di Milano (14 ottobre 2019).

4.1.– L'eccezione non è fondata.

Fermo il principio, costantemente ribadito da questa Corte, per cui, ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 170, n. 109 e n. 7 del 2019; ordinanza n. 76 del 2018), ad assumere valore dirimente nel caso di specie è la circostanza che la disposizione censurata non opera solo pro futuro, ma estende temporalmente l'applicabilità della disciplina in essa contenuta anche agli «immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati» (art. 40-bis, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Ciò, pertanto, comporta la necessità, per il giudice rimettente, di applicare *ratione temporis*, alle vicende demandate al suo esame, la disposizione legislativa regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita.

5.– Anche la difesa di MDV_Newco 40 srl eccepisce, da plurime angolazioni, il difetto di rilevanza delle questioni.

Per un verso, il TAR Lombardia avrebbe ommesso di prendere in esame, prima di sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, il vizio con cui, nei ricorsi introduttivi, era stata fatta valere l'incompetenza del Comune di Milano ad adottare la disciplina di cui all'art. 11 delle NdA. Lo scrutinio di tale censura, in ragione della sua natura logicamente preliminare, avrebbe reso superfluo rivolgersi a questa Corte perché, una volta accertatane la sussistenza, il rimettente avrebbe dovuto ritenere assorbite le altre censure, tra cui quella il cui esame ha reso necessaria la sollevazione dell'odierno incidente di legittimità costituzionale.

Per altro verso, il Tribunale rimettente non avrebbe escluso che, anche in seguito all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale del richiamato art. 40-bis, l'art. 11 delle NdA possa comunque essere annullato, in tutto o in parte, in accoglimento degli altri motivi di ricorso. La parte privata ritiene che ciò dimostrerebbe il carattere non indispensabile, e quindi non rilevante, delle questioni sollevate, perché il TAR non avrebbe adeguatamente motivato in ordine all'inequivocabile necessità di dare applicazione alla disposizione censurata.

5.1.– L'eccezione non può essere condivisa in riferimento ad alcuno dei profili in cui essa si articola.

Al fondo, la parte privata lamenta che il giudice avrebbe dovuto anteporre all'esame del vizio attinente al contrasto dell'art. 11 delle NdA con l'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, e alla conseguente sollevazione dei dubbi di legittimità costituzionale di quest'ultimo, l'esame di ulteriori vizi del provvedimento dedotti dai ricorrenti nei giudizi a quibus.

Come questa Corte ha già chiarito, «non è richiesto al giudice a quo di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi “priorità logica”» (ordinanza n. 179 del 2014).

Nel caso di specie, non può ritenersi che assuma carattere logicamente preliminare l'esame del vizio con cui, nei ricorsi introduttivi, è stata fatta valere «l'incompetenza» del Comune di Milano ad adottare la disciplina di cui all'art. 11 delle NdA, poiché con esso è stato in realtà dedotto un vizio non di incompetenza, ma di violazione di legge (il Consiglio comunale avrebbe, secondo quanto riportato nelle ordinanze introduttive dei presenti giudizi, esercitato un potere sanzionatorio non previsto dalla legge, in violazione dell'art. 23 Cost.).

Non può quindi ritenersi manifestamente implausibile o incongrua la scelta del rimettente di modificare l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso (sentenze n. 120 del 2019 e n. 188 del 2018),

dando rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa, in quanto idoneo a determinare l'annullamento in toto delle norme regolamentari di piano e quindi «la più radicale illegittimità dedotta» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 27 aprile 2015, n. 5).

5.2.– Né a un esito diverso conduce la prospettata eventualità – in esito alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 – che l'atto amministrativo impugnato venga comunque annullato, in accoglimento totale o parziale di altri motivi di ricorso.

Oltre a non incorrere in un'alterazione dell'ordine dei motivi di ricorso idonea a ripercuotersi, secondo quanto detto, sui termini di ammissibilità dei presenti giudizi, il rimettente ha infatti motivato, anche qui in modo non implausibile, sulle ragioni che lo hanno indotto a ritenere le odierne questioni di legittimità costituzionale in ogni caso pregiudiziali alla definizione dei giudizi dinnanzi ad esso pendenti, con riguardo, in particolare, alle ricadute applicative che comunque discenderebbero dalla decisione di questa Corte in ordine alla legittimità degli atti amministrativi impugnati e ai termini di un eventuale rinnovato esercizio del potere amministrativo da parte del Comune di Milano.

Peraltro, come questa Corte ha costantemente ribadito, il requisito per ritenere ammissibile lo scrutinio di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa è che l'applicazione della norma in essa contenuta si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, mentre deve ritenersi «totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (sentenze n. 15 del 2021 e n. 98 del 2007; analogamente, sentenza n. 241 del 2008 e ordinanza n. 53 del 2010). Ne discende, pertanto, che compete al Tribunale rimettente, e non a questa Corte, valutare le conseguenze applicative che potrebbero discendere da una eventuale pronuncia di accoglimento.

6.– Con l'ultima eccezione di inammissibilità, prospettata tanto dalla Regione Lombardia che da MDV_Newco 40 srl, si lamenta il mancato tentativo di interpretazione conforme da parte del rimettente. Ad avviso della difesa regionale, infatti, la censurata disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non vieterebbe al Comune di introdurre specifiche regolazioni incentivanti rivolte a perseguire i medesimi o simili obiettivi. Secondo la parte privata, il Tribunale rimettente non avrebbe invece sperimentato la possibilità di sottoporre il citato art. 40-bis a un'interpretazione costituzionalmente orientata, con la conseguenza che la sollevazione dell'incidente di costituzionalità, tanto più a fronte della possibile illegittimità della disciplina pianificatoria comunale di cui all'art. 11 delle Nda, non mirerebbe ad altro che a ottenere dalla Corte un avallo interpretativo «del proprio orientamento in ordine alla legittimità dell'art. 40-bis L.R. n. 12/2005».

6.1.– Neanche tale eccezione è meritevole di accoglimento.

Diversamente da quanto ritenuto dalla Regione e dalla parte privata, il giudice a quo ha esplorato, e consapevolmente escluso, la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata (punto 3. delle motivazioni in diritto).

Come chiarito ormai da tempo e in modo costante da questa Corte, la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione stessa (sentenze n. 150, n. 89 e n. 32 del 2021, n. 168 e n. 32 del 2020, n. 189 del 2019).

7.– Devono invece essere dichiarati inammissibili i profili di censura avanzati dalla difesa del Comune di Milano in relazione a parametri costituzionali non evocati dalle ordinanze di rimessione, in riferimento, segnatamente, agli artt. 9, 24, 32, 42, 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è infatti limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione (sentenza n. 109 del 2021), senza che possano essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle medesime ordinanze, «ulteriori questioni o profili di legittimità costituzionale dedotti dalle parti, tanto se eccepiti ma non condivisi dal giudice a quo, quanto se diretti ad ampliare o modificare successivamente (come nella specie) il

contenuto del provvedimento di rimessione (sentenze n. 35 del 2021, n. 186 e n. 165 del 2020)» (sentenza n. 172 del 2021).

8.– Così delimitato il thema decidendum, debbono ora prendersi in esame gli effetti che, sul presente giudizio, dispiega lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1 della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)», che ha modificato l'originaria disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sulla quale si sono appuntate le censure dell'odierno rimettente.

8.1.– Tra le modifiche apportate alla disposizione censurata, devono in particolare essere evidenziate quelle riguardanti i commi 1 e 5, siccome intimamente connesse con le questioni sollevate dal TAR Lombardia.

Con riguardo al comma 1 del testo novellato dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, assume innanzi tutto rilievo l'attribuzione a tutti i Comuni (e non più solamente a quelli con popolazione inferiore a 20.000 abitanti) della facoltà di individuare «gli ambiti del proprio territorio ai quali non si applicano le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 10 del presente articolo, in relazione a motivate ragioni di tutela paesaggistica [...] che nel concreto dimostrino l'insostenibilità degli impatti generati da tali disposizioni rispetto al contesto urbanistico ed edilizio in cui si collocano gli interventi».

Per effetto delle modifiche apportate al comma 5 dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, viene ora attribuito ai Comuni il potere di stabilire l'entità degli incrementi volumetrici, riconosciuti in caso di recupero dell'immobile, in misura variabile tra il 10 e il 25 per cento. Il medesimo comma 5 novellato stabilisce anche, da ultimo, che per i medesimi interventi «i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori».

8.2.– Se quindi, per gli aspetti da ultimo evidenziati, lo *ius superveniens* modifica in modo sostanziale la disciplina censurata, ciò non giustifica la restituzione degli atti al rimettente affinché si pronunci nuovamente sulla persistenza del requisito della rilevanza ovvero di quello della non manifesta infondatezza.

Ad essere di ostacolo a tale esito è il fatto che il novellato comma 1 del citato art. 40-bis prevede, al secondo periodo, che l'applicabilità del *novum legislativo* è subordinata all'adozione, entro il 31 dicembre 2021, di una delibera comunale che individui gli immobili dismessi con criticità da almeno un anno, anche nel caso in cui essi siano stati già individuati dai Comuni nei propri strumenti urbanistici. A differenza della originaria disciplina dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, censurata con le odierne questioni, che si applicava retroattivamente e senza condizioni agli immobili in precedenza individuati dai Comuni come abbandonati e degradati, la nuova disciplina fa quindi dipendere la sua applicabilità *pro praeterito* all'avverarsi di una condizione (l'inclusione degli immobili già individuati dai Comuni come abbandonati e degradati nella delibera comunale di cui al comma 1) che, tuttavia, al momento non si è ancora realizzata.

Ciò, pertanto, conduce a ritenere che la disciplina censurata – pur a fronte di modifiche che intaccano, ancorché non integralmente, «il meccanismo contestato» dal rimettente (sentenze n. 51 del 2019 e n. 194 del 2018; ordinanza n. 55 del 2020) – sia ancora applicabile nei giudizi a quibus in base al principio *tempus regit actum* e che questa Corte debba quindi pronunciarsi sulle questioni sollevate. La restituzione degli atti al giudice a quo, infatti, si giustificerebbe solo laddove la norma sospettata di illegittimità costituzionale, per effetto di una disposizione sopravvenuta avente portata retroattiva, non fosse più in concreto applicabile, sempre che la modifica non presenti «un'incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita» (sentenza n. 203 del 2016).

Il rilievo da accordare alla portata applicativa che la disposizione censurata ha avuto medio tempore, in vista dell'esclusione della restituzione degli atti al giudice a quo, è peraltro ulteriormente evidente ove si consideri che il comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, ha

stabilito che il contenuto originario dell'art. 40-bis continui ad applicarsi alle richieste di titolo abilitativo volte al recupero di immobili dismessi presentate, prima dell'entrata in vigore della predetta legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, dai titolari di immobili già individuati come tali negli strumenti urbanistici comunali.

In disparte, quindi, le implicazioni derivanti dall'avere una delle società ricorrenti nei giudizi a quibus presentato richiesta di titolo abilitativo nel gennaio 2021, tale clausola normativa di ultrattività della disposizione censurata testimonia il perdurare della sua efficacia, ciò che ne giustifica l'esame da parte di questa Corte.

9.– Alla luce delle ragioni ora esposte, deve quindi procedersi all'esame delle sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, nel testo vigente prima delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

Con un primo ordine di questioni, il TAR Lombardia ritiene che tale previsione normativa, introdotta dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, si ponga in contrasto con plurimi parametri costituzionali (artt. 3, 5, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera p, terzo e sesto, e 118 Cost.), perché il legislatore regionale avrebbe introdotto una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati che comprime illegittimamente, da più angolazioni, la potestà pianificatoria comunale, essenzialmente in ragione della sua portata temporalmente indefinita, dell'assolutezza delle sue prescrizioni e dell'assenza di una procedura di interlocuzione con i Comuni.

10.– Le questioni sono fondate.

10.1.– È utile premettere che la legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, con cui è stato introdotto nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 il censurato art. 40-bis, individua quali obiettivi da perseguire lo «sviluppo sostenibile» e stabilisce che gli interventi finalizzati alla rigenerazione urbana e territoriale, riguardante ambiti, aree ed edifici, costituiscono «azioni prioritarie per ridurre il consumo di suolo, migliorare la qualità funzionale, ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti, nonché le condizioni socio-economiche della popolazione» (art. 1).

Il recupero e la rigenerazione degli immobili dismessi, pertanto, rappresentano uno strumento a cui il legislatore regionale ha ritenuto di ricorrere nell'ambito di una rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria, che in Lombardia ha trovato una significativa attuazione già con la legge reg. Lombardia, n. 31 del 2014. In essa, secondo quanto si ricava dal suo art. 1, comma 1, sono infatti dettate disposizioni «affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12».

10.2.– Così ricostruita la finalità che il legislatore lombardo ha inteso perseguire con la disposizione censurata, è di tutta evidenza come essa si presti a incidere sull'esercizio della potestà pianificatoria comunale, per il fatto di dettare una disciplina sul recupero degli immobili dismessi idonea, in ragione della sua natura autoapplicativa, a ripercuotersi su scelte attinenti all'uso del territorio.

La disciplina regionale oggetto di esame, infatti, si sovrappone ad attribuzioni assegnate ai Comuni in tale ambito e, in particolare, ai contenuti necessari del piano delle regole fissati dall'art. 10 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005. Il comma 2 di tale articolo prevede, in particolare, che, anche in vista dell'obiettivo della minimizzazione del consumo di suolo, stabilito dall'art. 8, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale, spetti al piano delle regole definire «le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità di intervento, anche mediante pianificazione attuativa o permesso di costruire convenzionato, nel rispetto dell'impianto urbano esistente». Il successivo comma 3 demanda poi al medesimo piano delle regole il compito di identificare una serie di parametri da rispettare «negli interventi di nuova edificazione o sostituzione», tra i quali «caratteristiche tipologiche, allineamenti, orientamenti e percorsi» (lettera a), «consistenza volumetrica o superfici

lorde di pavimento esistenti o previste» (lettera b), «rapporti di copertura esistenti e previsti» (lettera c) e «altezze massime e minime» (lettera d).

10.3.– A fronte di tale sovrapposizione alle funzioni comunali, assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha individuato, «[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione», quali funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

Con tale previsione è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997).

Al tempo stesso, questa Corte ha sempre ribadito che l'autonomia comunale «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. 160 del 2016). Più specificamente, la Corte ha escluso che «il “sistema della pianificazione” assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti» (sentenza n. 245 del 2018 e, analogamente, sentenza n. 46 del 2014).

10.4.– Poste in questi termini le coordinate entro le quali sono chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale, l'autonomia comunale e quella regionale, questa Corte ha di recente stabilito che, laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà «dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti», così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente «il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale» (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l'«esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare «se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del “sistema della pianificazione”, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.» (sentenza n. 119 del 2020).

11.– In questi termini, l'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

11.1.– Per quanto, come si è detto, la previsione di incentivi per il recupero degli immobili dismessi, anche in deroga agli strumenti urbanistici, possa essere ricondotta a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale in quanto rientrante nella sua competenza legislativa in materia di governo del territorio, le modalità con cui questi incentivi sono stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano una compressione della funzione

fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (sentenza n. 119 del 2020).

L'alterazione dell'equilibrio che deve sussistere tra esercizio delle competenze regionali e salvaguardia dell'autonomia dei Comuni è innanzi tutto determinata dalla previsione, contenuta nella disposizione censurata, di ampliamenti di volumetria riconosciuti a chi intraprenda operazioni di recupero di immobili abbandonati, stabiliti in misura fissa e in percentuale significativa, oscillante tra il 20 e il 25 per cento rispetto al manufatto insediato. Se a ciò si aggiunge la generalizzata esenzione dal reperimento degli standard urbanistici e l'altrettanto indiscriminata previsione di deroghe a norme quantitative, morfologiche, sulle tipologie di intervento e sulle distanze (con l'unica eccezione di quelle previste da fonte statale), si evince agevolmente come i Comuni lombardi vedano gravemente alterati i termini essenziali di esercizio del loro potere pianificatorio, per il fatto che risulta loro imposta una disciplina che genera un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale.

Peraltro, ai medesimi Comuni non è attribuita alcuna possibilità di influire sull'applicazione delle misure incentivanti, sia perché ad essi (ove abbiano una popolazione superiore a 20.000 abitanti) non è attribuita alcuna "riserva di tutela" rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio, sia perché – ancora prima – la scelta di intervenire con legge regionale li ha ulteriormente privati di qualsiasi compensazione procedurale (quale, in ipotesi, si sarebbe potuta avere in sede di interlocuzione nel corso della procedura di adozione del piano di governo del territorio, ovvero all'atto della pianificazione regionale), con l'effetto – costituzionalmente intollerabile – di «estromettere tali Enti dalle decisioni riguardanti il proprio territorio» (sentenza n. 478 del 2002).

Né, infine, gli esiti ravvisati possono essere attenuati dalla natura temporanea degli incentivi e delle deroghe introdotte, atteso che nessuna delle misure in discussione, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa regionale, è soggetta a un termine di efficacia: esse si prestano, quindi, a comprimere in modo stabile il potere pianificatorio comunale, con l'unica e circoscritta eccezione dell'incremento dei diritti edificatori riconosciuto dal comma 5, ultimo periodo, del citato art. 40-bis ai proprietari degli immobili in caso di demolizione, applicabile per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso.

Anche da ciò, pertanto, si ricava come la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale, per questo lesiva dell'autonomia comunale presidiata dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., oltre che del principio di sussidiarietà verticale di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118, commi primo e secondo, Cost.

11.2.– Gli argomenti addotti dalla Regione Lombardia e dalla parte privata a sostegno della legittimità costituzionale del richiamato art. 40-bis non scalfiscono le conclusioni raggiunte.

11.2.1.– Non colgono nel segno, innanzi tutto, gli argomenti spesi dalla difesa di MDV_Newco 40 srl per ritenere che la funzione comunale non sarebbe compromessa in ragione del mantenimento in capo ai Comuni del potere di individuare gli immobili abbandonati e degradati. I presupposti fissati dall'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 per tale individuazione, infatti, rendono l'esercizio della funzione dei Comuni sostanzialmente vincolata sul punto, perché essa viene ristretta tanto con riguardo al periodo a partire dal quale gli immobili devono ritenersi abbandonati (da oltre cinque anni), quanto in relazione ai profili di criticità che, da soli o congiuntamente, sono idonei a rivelarne lo stato di abbandono e di degrado.

11.2.2.– La difesa regionale ha invece sostenuto che la disposizione censurata non intacca il potere dei Comuni di scegliere quali funzioni insediare sul proprio territorio, ciò che potrebbe salvaguardare la loro autonomia per il fatto di consentire un'applicazione diversificata delle misure incentivanti e delle deroghe sul territorio di riferimento.

Tale assunto è innanzi tutto smentito nel momento in cui la disposizione censurata ha visto retroattivamente estendere la sua portata anche agli immobili già individuati dai Comuni come dismessi, sottraendosi così a qualsiasi forma di raccordo con gli atti pianificatori già assunti.

Questa circostanza incide in modo significativo sulla potestà pianificatoria municipale, perché riconnette a una scelta effettuata dal Comune in un determinato momento e, quindi, nel quadro delle complessive politiche pianificatorie da questo perseguite, conseguenze che lo stesso non avrebbe potuto prevedere al momento di adozione di quelle scelte e che finiscono potenzialmente per stravolgere l'esercizio del nucleo incomprimibile delle sue funzioni.

Ciò è del resto dimostrato dalle ricadute che la norma in esame ha prodotto nel caso che ha dato origine al giudizio a quo, in cui il Comune di Milano si è dotato di una disciplina sul recupero degli immobili dismessi, quale quella contenuta nel richiamato art. 11 delle NdA, nel quadro della più generale scelta pianificatoria consistente nell'adozione del principio dell'indifferenza funzionale, vale a dire della generale libertà delle funzioni da insediare sul proprio territorio (art. 8 NdA). Che il medesimo Comune, in un secondo momento, si veda imposta la scelta di consentire il recupero degli immobili dismessi con misure incentivanti ampie e stabilite in modo fisso, senza poterne più modulare la portata sulla base delle distinte funzioni insediate sul territorio, dimostra quanto dalla scelta pianificatoria in precedenza adottata scaturiscano conseguenze che esso non poteva prevedere, di cui non può più modulare l'efficacia e la portata e che conseguentemente stravolgono l'impianto della sua pianificazione.

11.2.3.– Più in generale, l'imposizione ai Comuni, per di più al di fuori di qualsiasi procedura di raccordo collaborativo, di una disciplina quale quella in esame finisce per alterare i termini essenziali di esercizio della funzione pianificatoria, anche perché obbliga i medesimi Comuni a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo assai significativo sull'aumento dell'edificato e sulla conseguente pressione insediativa. Ciò contrasta con l'assunto, che questa Corte condivide, per cui «il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780).

12.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021 (14 dicembre 2019).

Restano assorbite le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ordinanze di rimessione.

12.1.– La declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale in via consequenziale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021, che ha stabilito, al ricorrere dei presupposti ivi indicati, l'ultrattività delle disposizioni originariamente contenute nell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, pur a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-bis della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il

governo del territorio) e ad altre leggi regionali», nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge della Regione Lombardia 24 giugno 2021, n. 11, recante «Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'art. 40-bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 11-quinquies dell'art. 40-bis della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 209

Materia: organizzazione sanitaria

Parametri invocati: artt. 3 e 4, primo comma, lettera i), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore)

Esito: illegittimità costituzionale delle norme impugnate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore).

L'art. 11, comma 2, della l.r. Sardegna 24/2020 prevede che i direttori generali sono nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria).

L'art. 13, comma 1, della l.r. Sardegna 24/2020 a sua volta prevede che gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro, abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della l.r. Sardegna 24/2020 sono fondate.

Le disposizioni impugnate intervengono sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale, la cui disciplina va ricondotta alla competenza concorrente sulla tutela della salute. Per quanto concerne la disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, spetta quindi allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, *al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta*

degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti.

Anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale deve conformarsi a tali principi, giacché nel suddetto ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale.

Il d.lgs. 171/2016 ha riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli.

Le Regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali. A questo scopo, la Regione rende noto, con apposito avviso pubblico, l'incarico che intende attribuire, per la manifestazione di interesse da parte dei soggetti iscritti nell'elenco nazionale. La valutazione dei candidati per titoli e colloquio è effettuata da una commissione regionale, che propone al Presidente della Regione una rosa di candidati, nell'ambito dei quali quest'ultimo sceglie, con atto motivato, quello che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire.

Il ricorso agli elenchi regionali degli idonei - prima previsto dagli artt. 3 e 3-bis del d.lgs. 502/1992, come modificati dal d.l. 158/2012 - rimane solo per la nomina dei dirigenti sub-apicali, quali il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio sanitari.

La due norme censurate consentono di conferire l'incarico di direttore generale anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale, disciplinandone le modalità di formazione e statuendo requisiti sovrapponibili a quelli previsti dal d.lgs. 171/2016 per la formazione dell'elenco nazionale degli idonei.

Ciò premesso, la Corte osserva che attraverso la reintroduzione degli elenchi regionali la Regione autonoma Sardegna, in manifesto contrasto con la ratio della riforma operata col d.lgs. 171/2016, ha eliminato un passaggio fondamentale per garantire *l'uniformità delle professionalità dei direttori generali che è la valutazione da parte della Commissione nazionale; Commissione alla cui composizione, tra l'altro, concorrono le stesse Regioni, in quanto due dei cinque componenti della stessa sono designati dalla Conferenza Stato-Regioni.*

La previsione statale di un elenco unico nazionale di idonei assicura una uniformità di criteri, escludendo differenziazioni ostative della mobilità dei prescelti. La legislazione regionale, in conclusione, *non può, neppure in nome di asserite esigenze di adattamento del procedimento di nomina alle specificità territoriali, introdurre deroghe a tale momento unitario di selezione della dirigenza sanitaria.*

Per questo motivo la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1 della legge regionale censurata.

L'ultima norma regionale impugnata, ovvero l'art. 47, comma 9, della l.r. Sardegna 24/2020, stabilisce che i commissari straordinari delle aziende sanitarie sono scelti in applicazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), definendo altresì i titoli necessari per il conferimento di tali incarichi.

Ad avviso della Consulta anche la questione di legittimità costituzionale della predetta norma regionale è fondata.

La disposizione impugnata richiama una fonte statale che, in riferimento alla Regione Calabria, consente di scegliere il commissario straordinario anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale.

L'art. 2, comma 2, del d.lgs. 171 del 2016, per contro, recita che in caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale.

Per queste specifiche figure commissariali, conclude la Corte, non è ammissibile una disciplina *diversa e derogatoria* rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. 171/2016, che

non differenzia le modalità di nomina in base alle funzioni che i commissari sono chiamati a svolgere, statuendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute.

In altri termini, l'art. 3, comma 2, del d.l. 35/2019 non può porsi alla base di deroghe previste dalla legislazione regionale, in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della Regione Calabria e a tale realtà territoriale limitata.

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge regionale in questione.

SENTENZA N. 209
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 novembre 2020, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2020, iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2020, ha impugnato gli artt. 11, comma 2, 13, comma 1, e 47, comma 9, della legge della Regione Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore).

2.– Secondo la difesa statale tali disposizioni eccederebbero i limiti delle competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna in materia di «igiene e sanità pubblica», quali risultanti dal combinato disposto dagli artt. 3 e 4, primo comma, lettera i), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), violando altresì i principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.1.– In primo luogo è impugnato l'art. 11, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, ove si prevede che «[i] direttori generali sono nominati con deliberazione della Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, attingendo obbligatoriamente all'elenco regionale di idonei, oppure all'elenco nazionale di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria)».

2.1.1.– Tale disposizione, stabilendo che i direttori generali delle aziende sanitarie sarde siano nominati attingendo, o all'elenco regionale di idonei, o all'elenco nazionale degli idonei, si porrebbe in contrasto con l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione

della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», il quale imporrebbe tassativamente che la scelta del direttore generale avvenga attingendo, obbligatoriamente ed esclusivamente, al suddetto elenco nazionale.

2.2.– In secondo luogo è impugnato l'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

Ivi si prevede che «[g]li elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore generale, amministrativo e sanitario sono costituiti previo avviso pubblico e selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale competente in materia di sanità, composta da cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, anche in quiescenza, o del libero foro, abilitati al patrocinio di fronte alle magistrature superiori e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, dei quali uno può essere indicato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali».

2.2.1.– Secondo la difesa statale – disciplinando le modalità di costituzione dell'elenco regionale degli idonei da cui attingere per la nomina del direttore generale delle aziende sanitarie e ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario regionale – la disposizione impugnata si porrebbe anch'essa in contrasto con il principio stabilito dall'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016, incorrendo negli stessi vizi di legittimità costituzionale già eccepiti in relazione all'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, a cui è destinata a dare attuazione.

2.3.– Da ultimo, oggetto d'impugnazione è l'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020, secondo cui «i commissari straordinari sono scelti in applicazione [dell']articolo 3, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito con modifiche dalla legge 25 giugno 2019, n. 50 [recte: n. 60], e sono in possesso dei seguenti titoli: a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale n. 509 del 1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 4 gennaio 2000, n. 2, oppure laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza nella qualifica di dirigente, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato».

2.3.1.– Le modalità previste dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, in legge 25 giugno 2019, n. 60 – ossia la facoltà di scegliere il commissario straordinario degli enti del Servizio sanitario regionale, anche nell'ambito dell'elenco nazionale di cui al d.lgs. n. 171 del 2016, fra soggetti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, anche in quiescenza – costituirebbero, infatti, una normativa speciale applicabile unicamente alla Regione Calabria.

Il rinvio a tale normativa da parte della disposizione impugnata, pertanto, contrasterebbe con il principio stabilito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, secondo cui il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale, senza possibilità di ricorrere a modalità alternative.

3.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 sono fondate.

3.1.– Le disposizioni impuginate intervengono sull'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale, la cui disciplina è già stata ricondotta da questa Corte alla competenza concorrente sulla «tutela della salute» (sentenze n. 192 del 2017, n. 54 del 2015, n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005).

Con particolare riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, pertanto, spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della

discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti (si vedano le sentenze n. 87 del 2019, n. 159 del 2018, n. 190 del 2017, n. 124 del 2015, n. 295 del 2009, n. 449 del 2006 e n. 422 del 2005).

A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017).

Il d.lgs. n. 171 del 2016 ha profondamente riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni – da ultimo il 4 ottobre 2021 – sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli (art. 1).

Alle Regioni spetta poi effettuare un'ulteriore selezione, sempre previo apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con una nuova valutazione dei titoli e un colloquio, in esito al quale viene proposta una rosa di candidati, nel cui ambito il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina (art. 2).

Il ricorso agli elenchi regionali degli idonei – prima previsto dagli artt. 3 e 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, come modificati dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189 – resta solo per la nomina dei dirigenti sub-apicali, quali, ad esempio, il direttore amministrativo e il direttore sanitario (art. 3).

3.2.– L'impugnata legge reg. Sardegna n. 24 del 2020 prevede la possibilità di conferire l'incarico di direttore generale anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale (art. 11, comma 2), di cui sono disciplinate le modalità di formazione (art. 13), sulla base di requisiti sovrapponibili a quelli previsti dall'art. 1 del d.lgs. n. 171 del 2016 per la formazione dell'elenco nazionale degli idonei (ossia il diploma di laurea, una comprovata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, l'attestato rilasciato all'esito del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria), pur consentendosi la fissazione di ulteriori requisiti da parte della Giunta regionale.

3.2.1.– L'attuazione delle citate disposizioni da parte della Regione autonoma Sardegna presenta taluni elementi di contraddittorietà.

La deliberazione della Giunta della Regione autonoma Sardegna 23 ottobre 2020, n. 52/15 (Elenco regionale degli idonei alla nomina di Direttore generale delle aziende e degli enti del SSR. Modalità e criteri per la selezione dei candidati idonei ai sensi dell'art. 13 della L.R. n. 24 del 11.9.2020 e avviso pubblico di selezione), infatti, ha regolato la procedura per la formazione dell'elenco regionale degli idonei, sulla cui base effettuare le nomine dei direttori generali.

La successiva deliberazione della Giunta della Regione autonoma Sardegna 30 giugno 2021, n. 25/55 (Nomina dei Direttori generali delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario della Regione Autonoma della Sardegna. Modalità e criteri per la selezione della rosa dei candidati idonei alla nomina ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 171/2016 e dell'art. 11 della L.R. n. 24/2020 e avviso pubblico di selezione), invece, revoca l'avviso pubblico di selezione di cui alla precedente deliberazione n. 52/15 e non fa più riferimento all'elenco regionale, ma regola le modalità di formazione della rosa regionale degli idonei, richiedendo il necessario inserimento nell'elenco nazionale, sottolineando l'avvenuto aggiornamento di quest'ultimo.

Viene così nuovamente configurata una procedura sul modello di quella prevista dal d.lgs. n. 171 del 2016, che prescinde, in virtù dell'aggiornamento dell'elenco nazionale degli idonei, dall'applicazione delle disposizioni impugnate, le quali restano in ogni caso tuttora vigenti.

3.2.2.– Ciò precisato, reintroducendo gli elenchi regionali, la Regione autonoma Sardegna ha eliminato quell'elemento essenziale al fine di garantire l'uniformità delle professionalità dei direttori generali che è la valutazione da parte della Commissione nazionale; Commissione alla cui

composizione, tra l'altro, concorrono le stesse Regioni, in quanto due dei cinque componenti della stessa sono designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Viene contrastata in tal modo la ratio della riforma di cui al d.lgs. n. 171 del 2016, con cui il legislatore statale ha inteso regolare una procedura di selezione unitaria "a monte", che limita in tal modo la selezione effettuata a livello regionale.

La previsione di un elenco unico nazionale di idonei, infatti, è volta a garantire, insieme a un alto livello di professionalità dei candidati, una uniformità di criteri, tale da evitare differenziazioni che potrebbero essere ostative della mobilità dei prescelti.

La legislazione regionale, pertanto, non può, neppure in nome di asserite esigenze di adattamento del procedimento di nomina alle specificità territoriali, introdurre deroghe a tale momento unitario di selezione della dirigenza sanitaria.

3.3.– Né le disposizioni del d.lgs. n. 171 del 2016 potrebbero ritenersi inidonee a porsi quali principi fondamentali della materia in virtù della richiamata sentenza n. 251 del 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015, per mancato rispetto del principio di leale collaborazione.

3.3.1.– Sul punto, infatti, questa Corte ha già chiarito come «il d.lgs. n. 171 del 2016 in materia di dirigenza sanitaria, al pari degli altri decreti legislativi già emanati al momento della decisione di questa Corte, non è stato travolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 159 del 2018). Le illegittimità costituzionali, infatti, sono state circoscritte alle disposizioni di delegazione oggetto del ricorso, senza estensione alle relative disposizioni attuative, la cui eventuale illegittimità costituzionale è subordinata all'accertamento dell'effettiva lesione delle competenze regionali.

La qual cosa deve essere esclusa nel caso di specie, trattandosi di aspetti riconducibili, come ricordato, ai principi fondamentali in materia della «tutela della salute».

Come ricorda l'Avvocatura generale dello Stato, sul punto è stato adottato, in applicazione proprio della citata sentenza n. 251 del 2016, il decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124», ove si è prevista l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo originario del decreto legislativo e sulle modifiche apportate in sede di decreto correttivo.

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

4.– Altresì fondata risulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

La disposizione impugnata consente alla Regione di scegliere i commissari straordinari degli enti del Servizio sanitario regionale in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, il quale, in riferimento alla Regione Calabria, stabilisce che il commissario straordinario possa essere scelto anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale.

4.1.– L'ipotesi del commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale non trovava una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992, sebbene quasi tutte le Regioni l'avessero prevista con legge, di norma richiedendo per i commissari straordinari i medesimi requisiti stabiliti per l'incarico di direttore generale.

L'art. 2, comma 2, del d.lgs. 171 del 2016, invece, indica espressamente che in tali casi il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei.

Come già chiarito da questa Corte (da ultimo con la sentenza n. 87 del 2019), le Regioni ben possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario.

Tali esigenze possono dipendere anche da interventi di razionalizzazione del sistema sanitario, come nel caso di specie, in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria.

4.2.– Ferma restando, appunto, la legittimità di una previsione siffatta, non risulta ammissibile per queste specifiche figure commissariali una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016, che non differenzia le modalità di nomina in base alle funzioni che i commissari sono chiamati a svolgere.

Anche in tal caso, infatti, si tratta di un aspetto attinente alla selezione della dirigenza sanitaria apicale, riconducibile, quindi, ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» (si veda ancora la sentenza n. 87 del 2019).

L'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, quindi, non può porsi alla base di deroghe previste dalla legislazione regionale, in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della Regione Calabria e a tale realtà territoriale limitata; disciplina che è espressione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., oltre che delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di «“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.» (sentenza n. 233 del 2019).

Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 9, della legge reg. Sardegna n. 24 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 11 novembre 2021, n. 212

Materia: ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 3, 81, 97, primo comma e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, in relazione agli articoli 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'articolo 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni)

Oggetto: articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), nella parte in cui prevede che i risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam di cui all'articolo 1, comma 2, conferiti al fondo per il trattamento accessorio del personale, possano concorrere a superare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche);

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge regionale Toscana n. 69 del 2020.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate siano violative dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che attribuisce al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché in relazione agli articoli 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la disciplina del trattamento economico e giuridico del personale pubblico e la definizione delle tabelle di equiparazione e altresì dell'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, che affida ad una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale pubblico addetto agli uffici stampa istituzionali. Inoltre si sarebbe in presenza anche della violazione dell'articolo 3 della Costituzione per contrasto con il principio di uguaglianza, che impone l'uniformità del trattamento dei dipendenti pubblici su tutto il territorio nazionale, in ragione del differente trattamento giuridico ed economico derivante ai dipendenti della Regione Toscana dall'applicazione delle tabelle di equiparazione definite dalla Giunta, in luogo di quelle rimesse alla contrattazione collettiva.

Quanto all'articolo 3, il quale prevede che il limite delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, è stabilmente incrementato, ai sensi dell'articolo 67, comma 2, lettera d), del CCNL del comparto Funzioni locali

2016-2018, per effetto dei risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno "ad personam", esso è giudicato in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, poiché interverrebbe in una materia riservata alla contrattazione collettiva e disciplinata dall'articolo 67 del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018, disposizioni che integrano un principio di coordinamento della finanza pubblica, esso violerebbe anche gli articoli 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Costituzione.

Parte resistente nella memoria difensiva ricostruisce le motivazioni della scelta legislativa de quo, sollecitata dalle osservazioni della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, in sede di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019. La suddetta Corte aveva sollevato dubbi di legittimità costituzionale sulle leggi regionali che applicavano il contratto giornalistico al personale che svolgeva le attività di informazione per il Consiglio e per la Giunta regionale e, in ragione di decisioni della Corte costituzionale, con cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme regionali analoghe, riteneva necessario un intervento correttivo. L'intervento non doveva contemplare l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti dipendenti, poiché a questi doveva invece applicarsi il CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018 che, all'articolo 18-bis, ha istituito nuovi profili professionali per le attività di comunicazione e informazione all'interno della pubblica amministrazione.

Quindi all'elaborazione della legge toscana che fosse formulata secondo le prescrizioni, hanno concorso esigenze di natura organizzativa, per garantire l'ordinata prosecuzione delle attività istituzionali degli uffici stampa, in attuazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 Cost. (sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 2020) e il principio del divieto di reformatio in peius del diritto quesito del lavoratore alla percezione del trattamento economico.

La Regione Toscana, abrogando le disposizioni illegittime e dando attuazione all'art. 18-bis del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018 e all'articolo 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, che ha introdotto il comma 5-bis dell'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, consentendo il riconoscimento in favore degli addetti agli uffici stampa di un assegno ad personam riassorbibile, ritiene di aver operato di quanto consentito dalla normativa nazionale per un equo bilanciamento di interessi.

Questo è stato possibile con l'attribuzione di un assegno ad personam, riassorbibile con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro per mantenere inalterato il trattamento economico del personale giornalista che transita nel comparto funzioni locali e assicurando così la continuità di un trattamento economico e giuridico già attualmente in godimento per singole posizioni individuali. L'impugnato articolo 3, la cui applicazione è stata sospesa con la deliberazione di Giunta con la quale sono state dettate le modalità attuative della nuova disciplina, è volto a garantire la copertura del trattamento economico accessorio dei dipendenti giornalisti, senza incremento di spesa e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 di invarianza della spesa per il trattamento accessorio.

Nel corso del giudizio, quali amici curiae, la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) e l'Associazione stampa toscana (AST) hanno presentato un'opinione scritta ai sensi dell'articolo 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ritenuta ammissibile dalla Corte, in cui è stato fatto un breve excursus della normativa relativa agli addetti agli uffici stampa istituzionali, riassuntiva degli orientamenti giurisprudenziali in tema della Corte e sostanzialmente concorde con la prospettazione di parte resistente.

La Corte giudica infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata agli articoli 1 e 8, secondo i parametri evocati degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. in relazione agli articoli 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disciplina impugnata, non è invasiva della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e rispetta la riserva di contrattazione collettiva. Essa si limita infatti a disporre l'attuazione delle previsioni della contrattazione collettiva nell'ambito della competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici e l'applicazione del comma 5-bis dell'articolo 9 della legge n. 150 del 2000 che ha previsto il mantenimento con assegno ad

personam del complessivo trattamento goduto in base al contratto giornalistico, lasciando fermo l'inquadramento nella categoria D del personale giornalistico degli uffici stampa regionali così come previsto dalla contrattazione collettiva. Osserva la Corte, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali è stata definita dall'articolo 18 – bis del contratto collettivo relativo al personale del Comparto Funzioni locali 2016-2018, che ha previsto specifici profili professionali per le attività di informazione e comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni, collocando il personale in categoria D. Le parti contrattuali hanno altresì convenuto, con dichiarazione congiunta n. 8 allegata al contratto, *“sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria”*. E in tal senso il legislatore nazionale è intervenuto con l'articolo 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, inserendo il comma 5-bis all'articolo 9 della legge n. 150 del 2000, con la previsione, per la differenza retributiva, della possibilità di attribuire al personale giornalistico un assegno ad personam riassorbibile.

La Corte giudica fondata la questione di illegittimità costituzionale relativa all'articolo 3 che destina al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici di cui all'articolo 2, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno attribuito al personale giornalista, ritenuta invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, prevede un limite alle risorse destinate ai trattamenti accessori del personale pubblico e pertanto la norma regionale impugnata, la cui applicabilità è stata sospesa proprio in ragione del giudizio pendente, è in contrasto con il disposto nazionale, dove prevede espressamente che i risparmi derivati dal riassorbimento degli assegni ad personam, vadano ad incrementare stabilmente il fondo per il trattamento accessorio in misura anche superiore al limite previsto dalla normativa statale. La disposizione statale costituisce infatti un principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, *poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico* (sentenze n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).

SENTENZA N. 212
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-24 settembre 2020, depositato in cancelleria il 22 settembre 2020, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021 e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 20 luglio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 3; e 8 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), in riferimento agli artt. 3, 81 e 97, primo comma, Cost. e all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

1.1.– Gli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge regionale impugnata prevedono l'inquadramento del personale giornalista del ruolo unico regionale, in servizio a tempo indeterminato presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo della Regione e presso l'Ufficio stampa del Consiglio regionale, nella categoria D del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Funzioni locali e attribuiscono a tale personale un assegno ad personam riassorbibile per la remunerazione delle differenze retributive con il trattamento economico più favorevole attualmente in godimento; le suddette disposizioni rinviano ad una apposita deliberazione della Giunta regionale per la loro attuazione, compresa la definizione delle tabelle di equiparazione e limitano la loro

efficacia fino alla sottoscrizione del contratto integrativo successivo al CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018.

1.2.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri con la legge regionale impugnata la Regione Toscana avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e avrebbe violato la riserva di contrattazione collettiva per la disciplina del trattamento economico e giuridico del personale pubblico e il suo inquadramento, posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, con ciò determinando sia la disparità di trattamento degli addetti stampa agli uffici istituzionali della Regione Toscana, rispetto al restante personale pubblico, sia un illegittimo aumento della spesa pubblica.

2.– La difesa regionale ha evidenziato l'urgenza di colmare il vuoto normativo conseguente all'indifferibile abrogazione della legge regionale che prevedeva l'applicazione del contratto collettivo giornalistico e la necessità di una normativa regionale che recepisce quanto disposto dalla legge statale e dalla contrattazione collettiva nell'ambito del proprio ordinamento.

2.1.– In particolare, la resistente ha segnalato come, all'esito delle sentenze di questa Corte con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano l'applicazione del contratto collettivo del lavoro giornalistico ai dipendenti degli uffici stampa delle Regioni, fosse necessario applicare a tale personale il CCNL per il comparto Funzioni locali 2016-2018 e, conseguentemente, inquadrarlo nella categoria D.

Inoltre, poiché il contratto del comparto enti locali prevede un trattamento economico meno favorevole di quello dei giornalisti e il legislatore statale – con la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), che ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) – ha consentito il mantenimento del trattamento economico più favorevole in godimento mediante attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile, la Regione ha rappresentato di essere intervenuta con le norme impuginate per assicurare la continuità retributiva del personale reinquadrato.

3.– La questione non è fondata.

3.1.– Come si è detto, il vulnus di legittimità costituzionale che si assume arrecato dagli artt. 1 e 8 della legge regionale impugnata è, in primo luogo, riferito alla violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

4.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di leggi regionali che disciplinano materie riservate alla contrattazione collettiva relativa all'impiego pubblico privatizzato.

5.– In questo contesto si iscrive la normativa impugnata che peraltro non contraddice e non innova la legislazione nazionale, sotto il profilo della riserva di contrattazione collettiva.

Le disposizioni in questione si limitano infatti a disporre l'attuazione delle previsioni della contrattazione collettiva nell'ambito della competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici.

In particolare la norma regionale dispone l'applicazione del comma 5-bis dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, introdotto dalla legge n. 160 del 2019, che ha previsto il mantenimento con assegno ad personam del complessivo trattamento goduto in base al contratto giornalistico, lasciando fermo l'inquadramento nella categoria D del personale giornalistico degli uffici stampa regionali previsto dalla contrattazione collettiva.

L'intervento normativo regionale è stato determinato dalla necessità di corrispondere alle osservazioni della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, che, in sede di parifica del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019, aveva evidenziato l'illegittimità dell'aumento di spesa per il personale derivante dall'applicazione, prevista dalle leggi reg. della Toscana n. 43 del 2006 e n. 9 del 2011, del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa istituzionali, in difformità con quanto statuito da questa Corte che, in riferimento a leggi regionali analoghe, ha escluso l'applicabilità al personale pubblico di contratti collettivi non negoziati

dall'Aran, (sentenza n. 10 del 2019 e in senso conforme sentenze n. 81 del 2019, nn.112, 174 e 200 del 2020).

Invero, la particolare area di contrattazione prevista dal d.lgs. n. 150 del 2000 non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva, tuttavia, in applicazione dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che prevede che “nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità”, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali è stata definita dall'art. 18 – bis del contratto collettivo relativo al personale del Comparto Funzioni locali 2016-2018, che ha previsto specifici profili professionali per le attività di informazione e comunicazione svolte dalle pubbliche amministrazioni, collocando il personale in categoria D.

Tuttavia, le parti contrattuali hanno convenuto, con dichiarazione congiunta n. 8 allegata al contratto, “sull'opportunità di definire, in un'apposita sequenza contrattuale, una specifica regolazione di raccordo, anche ai sensi dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che provveda a disciplinare l'applicazione della citata disposizione contrattuale nei confronti del personale al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria”.

Nelle more di tale intervento contrattuale, il legislatore statale è intervenuto per consentire il mantenimento dello stesso trattamento economico in godimento in favore di coloro che, retribuiti in base alle previsioni del CCNL dei giornalisti più favorevole, si erano trovati decurtati di una quota di retribuzione per effetto dell'applicazione del CCNL comparto Funzioni locali 2016-2018.

A tal fine, l'art. 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 9 della legge n. 150 del 2000, prevedendo, per la differenza retributiva, la possibilità di attribuire al personale in discussione un assegno ad personam riassorbibile.

E' in tale ambito che si muove la disposizione regionale oggetto di impugnativa che, in assenza di una specifica contrattazione collettiva sul punto e della conseguente difficoltà di inquadramento del personale in discussione e in ragione dell'esigenza di interventi normativi correttivi sollecitati dalla Corte dei Conti, sezione di controllo regionale, ha richiamato le disposizioni statali, nel rispetto delle statuizioni della contrattazione collettiva già assunte, per dare chiarezza al quadro normativo di riferimento.

Pertanto, nella legge della Regione Toscana, oggetto di impugnazione, non si rinvencono profili di violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né dei principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 con riferimento alla contrattazione collettiva, giacché l'attribuzione dell'assegno ad personam rappresenta soltanto un diverso titolo di erogazione del trattamento già in godimento (riferito al contratto collettivo giornalistico), conformemente a quanto previsto dalla legge statale, con l'esclusione anche del paventato illegittimo aumento della spesa pubblica in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

6.– È altresì impugnato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020 che destina al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno attribuito al personale giornalista.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene la disposizione invasiva della competenza statale in materia di ordinamento civile, poiché la Regione avrebbe determinato, in luogo della contrattazione collettiva, le modalità di costituzione e appostamento delle risorse nel “Fondo risorse decentrate”. La disposizione sarebbe inoltre in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, poiché l'incremento del fondo avverrebbe senza il rispetto del limite alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

7.– La questione è fondata.

7.1.– L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede un limite alle risorse destinate ai trattamenti accessori del personale pubblico e pertanto è evidente il contrasto della norma regionale impugnata laddove prevede espressamente che i risparmi derivati dal riassorbimento degli assegni ad personam, erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali ai sensi dell'art. 9, comma 5-bis, della legge n. 150 del 2000, vadano ad incrementare il fondo per il trattamento accessorio in misura anche

superiore al limite previsto dalla normativa statale, individuato nell'importo determinato per l'anno 2016.

7.2.– La norma è destinata ad avere una sua applicazione solo in futuro quando, a fronte dei nuovi contratti collettivi, si avvereranno le condizioni per il riassorbimento degli assegni ad personam e la Regione ha, comunque, dichiarato di non avervi ancora dato attuazione, poiché, con delibera 2 novembre 2020, n. 1348, ha sospeso, in pendenza del ricorso di legittimità costituzionale, l'applicazione di quanto previsto dall'art. 3 della legge regionale impugnata.

7.3.– In ogni caso, la fondatezza della questione deriva dal fatto che il ricordato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, quale norma che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, va riconosciuto come principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (in tal senso, sentenze n. 20 del 2021, n. 191 del 2017, n. 218 del 2015 e n. 215 del 2012).

Pertanto, i risparmi che deriveranno dal riassorbimento degli assegni erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali, se possono legittimamente incrementare il fondo del trattamento accessorio, non possono però superare il limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, violando altrimenti l'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 24 luglio 2020, n. 69 (Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011), nella parte in cui prevede che i risparmi che conseguono al progressivo riassorbimento dell'assegno ad personam di cui all'art. 1, comma 2, conferiti al fondo per il trattamento accessorio del personale, possano concorrere a superare il limite di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge reg. Toscana n. 69 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione agli artt. 1, 2 e 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e all'art. 9 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), 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 luglio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 21 Settembre 2021, n. 215

Materia: coordinamento della finanza pubblica - personale dei gruppi consiliari

Parametri invocati: artt. 81, 97, comma 1, 117, comma 3, e 136 Cost.

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Corte dei conti - sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Oggetto: art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (*Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari*), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (*Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012*)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5 nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010
- infondatezza della questione in riferimento all'art. 136 Cost.

Estensore: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale esamina la legittimità dell'articolo 40 – *rectius* del comma 5 dell'articolo 40 - della legge regionale Abruzzo, n. 40/2010. La norma dispone che i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 non si applicano alle spese per il personale dei gruppi consiliari.

La questione è sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di giudizio di parifica del rendiconto relativo agli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018; ciò in ragione del mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica stabilito dalla norma statale che fissa il limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato nel cinquanta per cento di quella sostenuta nel 2009, limite – secondo il giudice a quo – non rispettato.

La disposizione censurata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Secondo il giudice contabile tale violazione, benché circoscritta allo specifico capitolo denominato «Funzionamento del Consiglio regionale» – che trasferisce fondi destinati alle spese del personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato «Budget gruppi consiliari» - influisce anche sul complesso della spesa per il personale a tempo determinato, data la confluenza del rendiconto consiliare in quello consolidato della Regione.

Il superamento del limite di spesa comporta la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ed è funzionalmente correlato alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sull'equilibrio di bilancio, determinando un'evidente espansione della spesa in violazione dei principi della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

In via preliminare la Corte costituzionale - richiamando un orientamento già espresso, tra le altre, nelle sentenze n. 253/2019, 28/2010, 84/2021 - conferma la legittimazione del giudice contabile a promuovere il giudizio in ragione del fatto che lo stesso è promosso con riferimento a una disposizione di cui il giudice deve fare applicazione nel procedimento pendente dinanzi a sé: infatti

lo sfioramento del tetto di spesa per il personale assunto a tempo determinato, in tutti gli esercizi finanziari considerati, sarebbe evitato solo con l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, con la conseguenza che l'esito della parifica risulta direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata.

Prima di procedere all'esame del merito la Corte costituzionale effettua una sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, ricordando come il controllo sulle spese dei gruppi consiliari sia stato introdotto 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, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, con lo scopo, fra l'altro, di garantire l'adeguamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 1, comma 1).

Con tale normativa sono stati affiancati ai controlli esterni, già attribuiti alla Corte dei conti, ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali e regionali, introducendo, tra l'altro, il giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali) (art. 1, comma 5) e prevedendo specifici controlli sui gruppi dei Consigli regionali (art. 1, commi 9, 10, 11 e 12).

I gruppi devono infatti redigere rendiconti di esercizio che vengono sottoposti ai controlli della competente sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

Inoltre, sempre al fine di coordinamento e contenimento della spesa pubblica, l'art. 2 del richiamato d.l. 174/2012 dispone che l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali alle Regioni è erogato a condizione che le stesse adottino una serie di misure volte al ridimensionamento dei costi dell'apparato amministrativo, fra cui:

a) la definizione delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un «parametro omogeneo», tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione (lettera h);

b) l'applicazione delle regole previste dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, (lettera i), che pongono specifici tetti alla spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato.

Alla luce del quadro normativo così ricostruito, con riguardo alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, la Corte costituzionale individua due tipologie di vincoli, operanti su piani distinti, ma con effetti complementari.

Il primo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012 attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari.

Il secondo posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 si applica, invece, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo.

In conclusione, secondo la Corte, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), d.l. n. 174 del 2012, non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Dopo la ricostruzione del quadro normativo, viene esaminata in via prioritaria la questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* in riferimento all'articolo 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale di cui alle sentenze 262/2012 e 289/2013 in quanto attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 101 del 2018).

La questione viene dichiarata infondata con riferimento ad entrambi i giudicati costituzionali in quanto i precedenti evocati riguardano norme legislative di contenuto diverso (nonché di una Regione diversa) mentre, per costante giurisprudenza, la Corte costituzionale ritiene che «perché vi

sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale», in quanto «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenza n. 252 del 2017).

Vengono invece dichiarate fondate le altre questioni di legittimità costituzionale della norma impugnata.

Con riguardo all'art. 117 comma 3 Cost., richiamando la propria costante giurisprudenza, la Corte afferma che i limiti di spesa di cui al d.l. n. 78 del 2010, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, appartenente genericamente alla Regione e ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale (*ex plurimis*, sentenza n. 171/2021). E motiva tale affermazione in ragione del fatto che “*il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale*” (sentenza n. 39/2014), “*poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente*” (sentenza n. 235/2015).

Quindi il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva (*ex multis*, sentenze n. 235 e n. 107 del 2015, nonché n. 130 e n. 39 del 2014) cosicché, come affermato nella recente sentenza n.171/2021 “*assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia [...] risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio*” volto al contenimento della spesa per il personale, la quale costituisce “*non già una minuta voce di dettaglio*” nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma “*un importante aggregato della spesa di parte corrente*” (sentenza n. 146/2019).

La Corte aggiunge poi che il carattere strettamente fiduciario della scelta del personale a tempo determinato degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso, non permette invece deroghe ai principi posti dalla legge statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ferma restando l'autonomia organizzativa della Regione con riguardo alla scelta dei collaboratori, ben può il legislatore statale porre “*validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni* (sentenza n. 130 del 2013)”.

Ad avvalorare la fondatezza della questione la Corte ricorda che - a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, della l. r. Abruzzo n. 48 del 2012, per effetto della sentenza n. 289 del 2013 - la stessa Regione Abruzzo con la legge finanziaria regionale 2014 aveva previsto che «*Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari*».

Con tale disposizione è stato quindi ampliato il plafond di spesa cui fare riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Mentre con la disposizione oggetto di censura nel giudizio in esame, in fase di redazione del bilancio, tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, con la conseguenza di incrementare illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

Sono inoltre fondate le censure formulate in riferimento agli articoli 81 e 97 comma 1 Cost. stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sentenze n. 112/2020 e n. 146/2019).

Infatti la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica e il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio.

Pertanto i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54/2014).

L'esclusione delle spese sostenute per i gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica stabilito dallo Stato, violando un parametro di competenza, incide sulla corretta copertura delle stesse, copertura che è assicurata dall'individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego (da ultimo, sentenza n. 80/2021).

In proposito, la Corte conferma che nei bilanci pubblici *“le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione”* poiché altrimenti sarebbe sufficiente inserire nel bilancio qualsiasi numero per realizzare nuove e maggiori spese (*ex multis*, sentenze n. 4/2020, 227/2019 e n. 197/2019).

Concludendo, la disposizione censurata, che consente una spesa priva di corretta copertura, mette a repentaglio l'equilibrio di bilancio. Pertanto vengono accolte anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché la violazione dei limiti di spesa qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica si ripercuote altresì su tali parametri.

Da qui la dichiarazione di illegittimità dell'impugnato articolo 40, comma 5, nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

SENTENZA N. 215

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012), promossi dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanze del 30 ottobre e del 30 novembre 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 19 e 26 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 8 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze di contenuto coincidente, iscritte rispettivamente al n. 19 e al n. 26 del reg. ord. del 2021, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40 (recte: art. 40, comma 5), della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, 117, terzo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122 – e 136 della Costituzione.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 40 (Personale dei gruppi) della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, «[a]lle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 9, comma 28, e dall'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».

1.1.– La Corte rimettente premette che nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 (reg. ord. n. 19 del 2021) nonché 2018 (reg. ord. n. 26 del 2021), con particolare riferimento al capitolo di spesa 11102, denominato

«Funzionamento del Consiglio regionale» – che trasferisce fondi destinati alle spese di personale dei gruppi consiliari (capitolo 2024.85 denominato «Budget gruppi consiliari» del conto consuntivo del Consiglio regionale, allegato al Rendiconto della Regione) – è emerso il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, che fissa il limite di spesa per il personale assunto a tempo determinato nel cinquanta per cento di quella sostenuta nel 2009.

Assume il giudice a quo che la spesa affrontata nell'esercizio 2009 per il lavoro flessibile dalla Regione Abruzzo ammonti a euro 10.052.673 e che, pertanto, nel caso di specie, il limite derivante dal richiamato principio di coordinamento sia pari a euro 5.026.336. La spesa complessiva sostenuta dalla Regione per il personale assunto a tempo determinato sarebbe stata, invece, pari a euro 5.211.021 nel 2016, euro 5.552.496 nel 2017 ed euro 5.649.682 nel 2018, così determinando uno sfioramento del tetto di spesa, in violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica recato dalla più volte richiamata norma interposta.

In altri termini, la disposizione censurata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La lesione del tetto di spesa si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, segnatamente gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto il legislatore regionale avrebbe «innestato nel sistema oneri e sottratto risorse» in violazione dei principi della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio.

2.– Preliminarmente, in considerazione dell'identità delle questioni sollevate dal medesimo rimettente, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

3.– Sempre in via preliminare, occorre precisare che, benché il dispositivo delle ordinanze censuri genericamente l'art. 40 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, dal corpo motivazionale e dall'intero tenore delle ordinanze emerge come le censure si rivolgono esclusivamente al comma 5, nella parte in cui esclude l'applicazione dei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, alle spese dei gruppi consiliari.

In detti termini deve pertanto essere circoscritto il thema decidendum (ex plurimis, sentenza n. 160 del 2021).

4.– Sotto il profilo della legittimazione del giudice a quo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, è costante e risalente l'orientamento di questa Corte secondo cui «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (ex multis, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è «analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 89 del 2017).

Tale legittimazione, peraltro, è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza (sentenze n. 112 del 2020, n. 146 e n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018), allorquando la suddetta invasione sia «funzionalmente correlata» alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (sentenza n. 112 del 2020).

Nel caso odierno la Corte dei conti ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per violazione del limite di spesa per i contratti a tempo determinato del personale dei gruppi consiliari, sostenendo che tale violazione, benché circoscritta al capitolo relativo alle spese suddette, influisca anche sul complesso della spesa per il personale a tempo determinato, data la confluenza del rendiconto consiliare in quello consolidato della Regione. Tale violazione del limite di spesa

determina la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ed è funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinata a riverberarsi anche sull'equilibrio di bilancio, generando un'evidente espansione della spesa.

5.– Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate superano il vaglio di ammissibilità.

5.1.– In punto di rilevanza, per costante orientamento di questa Corte, essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è «che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte “influi[sca] sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)” (sentenza n. 20 del 2016)» (sentenza n. 84 del 2021). È inoltre necessario che il rimettente illustri le ragioni che «determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (sentenza n. 105 del 2018).

In proposito, la Corte dei conti ha sostenuto di dover necessariamente applicare la norma censurata – che esclude le spese dei gruppi consiliari dal limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – nelle valutazioni funzionali alla parifica dei rendiconti generali della Regione, relativamente al capitolo di spesa 11102, pur nutrendo dubbi di compatibilità della spesa in discorso con il vigente quadro costituzionale. In effetti, lo sfioramento del tetto di spesa per il personale assunto a tempo determinato, in tutti gli esercizi finanziari considerati, sarebbe evitato solo con l'applicazione della norma della cui legittimità costituzionale dubita.

La pregiudizialità delle questioni, peraltro, emerge con chiarezza dalla descrizione della fattispecie operata dalla Corte rimettente, la quale ha osservato come l'esito della parifica del capitolo di spesa in questione sia direttamente influenzato dall'applicazione della disposizione censurata.

5.2.– In punto di non manifesta infondatezza, il giudice a quo assume che la disposizione denunciata, nel prevedere una deroga al limite di spesa di cui al richiamato parametro interposto, violi i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dallo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., violazione che si riverbererebbe su altri precetti costituzionali, in quanto il legislatore regionale avrebbe «innestato nel sistema oneri e sottratto risorse», compromettendo l'equilibrio di bilancio e la copertura finanziaria di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato «nell'an – un effetto espansivo della spesa non consentito, con la conseguenza che anche le risorse utilizzate a copertura risultano viziate per “illegittimità derivata”».

Quanto alla violazione del giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., la Corte dei conti deduce che la disposizione censurata riproduce una deroga già prevista dalla legge della Regione Abruzzo 28 settembre 2012, n. 48, (Modifiche alla legge regionale 17 novembre 2010, n. 49 “Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010”, modifiche alla legge regionale 10 marzo 1993, n. 15 “Disciplina per l'utilizzo e la rendicontazione dei contributi ai gruppi consiliari” e disposizioni relative al contenimento della spesa del personale a tempo determinato), dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 289 del 2013.

Sono pertanto soddisfatte le condizioni richieste dalla costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui, in ordine alla non manifesta infondatezza, è necessario e sufficiente che «i parametri siano invocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità della questione proposta» (ex plurimis, ordinanza n. 159 del 2021).

5.3.– Con riferimento alle questioni di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 26 del 2021, la difesa regionale eccepisce altresì un distinto profilo di mancanza di rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe completamente ommesso di considerare che, ai sensi dell'art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), per le Regioni interessate dagli eventi sismici tra il 2016 e il 2017, il limite di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sarebbe

aumentato dal cinquanta al settanta per cento, per assicurare l'assistenza alle popolazioni terremotate, e pertanto le medesime Regioni – compresa quella costituitasi nel presente giudizio – sarebbero autorizzate a prorogare i contratti in essere a tempo determinato, nel rispetto dell'innalzato obiettivo di finanza pubblica. Le questioni sarebbero dunque irrilevanti, non dovendo applicarsi il limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, bensì quello previsto dall'art. 1, comma 757, della legge n. 205 del 2017.

5.3.1.– Tale eccezione non è fondata.

L'erronea indicazione del parametro interposto, infatti, non pregiudica la corretta individuazione della questione – ossia se il tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato si applichi anche ai gruppi consiliari – posto che «l'inesatta indicazione non ha impedito alla Regione [...] di identificare con chiarezza la consistenza delle questioni di legittimità sollevate e di svolgere pertinenti difese, risultando agevolmente enucleabile il parametro con il quale le norme censurate contrasterebbero (sentenza n. 533 del 2002)» (sentenza n. 161 del 2012).

La modifica percentuale che incide aumentando il tetto di spesa per il personale a tempo determinato ha piuttosto un effetto sul giudizio di parificazione del capitolo 11102, dato che la spesa sostenuta nel medesimo anno per il personale assunto a tempo determinato, comprensiva di quella dei gruppi consiliari, ammonta a euro 5.649.882 e non supera il limite del settanta per cento di quanto speso nel 2009, ossia euro 7.036.871.

6.– Al fine di una valutazione del merito, è necessaria una seppur sintetica ricostruzione del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione censurata.

Il controllo sulle spese dei gruppi consiliari è stato introdotto 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, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, volto, fra l'altro, a garantire l'adeguamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 1, comma 1).

Tale decreto-legge affianca ai controlli esterni già attribuiti alla Corte dei conti ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali (art. 6), nonché su quelli delle amministrazioni regionali (art. 1, commi 2, 3, 4, 6 e 7), introducendo, tra l'altro, il giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali) (art. 1, comma 5) e prevedendo specifici controlli sui gruppi dei Consigli regionali (art. 1, commi 9, 10, 11 e 12). Al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, i gruppi devono infatti redigere rendiconti di esercizio che vengono sottoposti ai controlli della competente sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

Sempre al fine di coordinamento e soprattutto di contenimento della spesa pubblica, l'art. 2 del medesimo decreto, rubricato «Riduzione dei costi della politica nelle regioni», dispone che l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali alle Regioni è erogato a condizione che le stesse adottino una serie di misure volte al ridimensionamento dei costi dell'apparato amministrativo, fra cui: a) la definizione delle spese per il personale dei gruppi consiliari secondo un «parametro omogeneo», tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione (lettera h); b) l'applicazione delle regole previste dagli artt. 6 e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, (lettera i), che pongono specifici tetti alla spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato.

Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, deve attestarsi che nel vigente quadro ordinamentale, con riferimento alla spesa per il personale della pubblica amministrazione, ivi inclusi i gruppi consiliari, coesistono due tipologie di vincoli, operanti su piani distinti, che producono effetti complementari. Il primo vincolo, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, attiene specificamente alle spese per il personale dei soli gruppi consiliari. Il secondo vincolo, recato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, si applica,

invece, senza esclusione alcuna, sul totale complessivo delle spese per il lavoro flessibile ed è pertanto comprensivo anche del primo. In definitiva, la spesa per il personale dei gruppi, anche se contenuta nei limiti massimi di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, non può comunque determinare il superamento del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

7.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come introdotto dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sollevata in riferimento all'art. 136 Cost., per violazione del giudicato costituzionale di cui alle sentenze n. 262 del 2012 e n. 289 del 2013, deve essere valutata logicamente in via prioritaria (ex plurimis, sentenza n. 256 del 2020), in quanto attinente «all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenza n. 101 del 2018).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale», in quanto «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenza n. 252 del 2017).

Con riferimento al giudicato formatosi sulla sentenza n. 262 del 2012, la questione non è fondata, perché il precedente evocato riguarda norme legislative di contenuto diverso, poste peraltro da una Regione diversa.

La sentenza n. 262 del 2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, secondo periodo, 10, comma 1, secondo periodo, 11, comma 1, secondo periodo, e 13, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), laddove escludevano dall'applicazione del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, una serie di spese fra cui quelle: per gli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia; per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza gravanti sul bilancio vincolato; per missioni le cui spese gravano su risorse del bilancio vincolato; per missioni per lo svolgimento di compiti ispettivi, per l'assolvimento di compiti di protezione civile, nonché necessarie per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

La disposizione in esame, invece, ha ad oggetto esclusivamente le spese dei gruppi consiliari, dal che non può dirsi che la nuova disciplina «mir[i] a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” [...] a quella già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 164 del 2020).

La questione non è fondata neanche con riferimento al giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 289 del 2013.

Essa è stata pubblicata l'11 dicembre 2013, mentre la disposizione censurata (contenuta nella legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013) è antecedente, essendo stata pubblicata il 27 novembre 2013. In altri termini, la disposizione non può essere illegittima per violazione di un giudicato che non si era ancora formato.

8.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sono invece fondate, sia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sia in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio.

8.1.– Quanto al primo parametro (art. 117, terzo comma, Cost.) deve considerarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, i limiti di spesa di cui al richiamato parametro interposto, qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese

per il personale assunto a tempo determinato, sia appartenente genericamente alla Regione, che ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale (ex plurimis, sentenza n. 171 del 2021). Ciò per le seguenti ragioni.

Con riferimento alla rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari, questa Corte ha affermato che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015). In altri termini, il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva (ex multis, sentenze n. 235 e n. 107 del 2015, nonché n. 130 e n. 39 del 2014).

In coerenza con quanto precede, più di recente questa Corte ha affermato che «assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia [...] risulta conforme alla testuale applicazione del richiamato principio» (sentenza n. 171 del 2021) volto al contenimento della spesa per il personale, la quale costituisce «non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (sentenza n. 146 del 2019).

Quanto ai riflessi della natura dei gruppi consiliari sulle spese da essi sostenute, questa Corte ha ribadito l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica poiché «la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica [...]. Ed invero, [la] disposizione di legge statale, ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 130 del 2013).

8.1.1.– La fondatezza della questione è corroborata da un ulteriore elemento, prospettato dalla Corte rimettente.

A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 48 del 2012, per effetto della sentenza n. 289 del 2013, il legislatore abruzzese è intervenuto con la legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2014, n. 7, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2014)» con la seguente riformulazione: «Al fine della determinazione del limite di cui al comma 28, dell'articolo 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono incluse tutte le spese sostenute per il personale assunto a tempo determinato nell'anno 2009, ivi compreso quelle sostenute per il personale assunto a tempo determinato per le esigenze dei gruppi consiliari».

Per effetto di tale modifica normativa, il legislatore abruzzese ha dunque ampliato il plafond di spesa preso a riferimento per il calcolo dell'obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche quella relativa ai gruppi consiliari. Contemporaneamente, per effetto della disposizione censurata, in fase di redazione del bilancio tale voce viene scomputata dall'ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell'amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari.

8.2.– Il meccanismo concepito dal legislatore abruzzese, consentendo una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura normativa – determina anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo

comma, Cost., stante l'inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (ex multis, sentenze n. 112 del 2020 e n. 146 del 2019).

La competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio.

In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014).

L'esclusione delle spese sostenute per i gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica stabilito dallo Stato, violando un parametro di competenza, incide sulla corretta copertura delle stesse, copertura che è assicurata dall'individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego (da ultimo, sentenza n. 80 del 2021).

In proposito, questa Corte ha ribadito che nei bilanci pubblici «le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione» (ex multis, sentenze n. 4 del 2020 e 227 del 2019), poiché, «diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

In definitiva, la disposizione censurata, consentendo una spesa priva di corretta copertura, mette a repentaglio l'equilibrio di bilancio. Devono pertanto accogliersi anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., poiché la violazione dei limiti di spesa qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica si ripercuote altresì sui richiamati parametri.

9.– Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come introdotto dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alla legge regionale n. 18/2001, alla legge regionale n. 40/2010 e alla legge regionale n. 68/2012) nella parte in cui dispone che «Alle spese di cui al comma 1 non si applicano i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122»;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2010, come sostituito dall'art. 32, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2013, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 219

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10 «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)»

Esito: illeg. cost. degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), l.r. Calabria 10/2020

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), l.r. Calabria 10/2020 contenente modifiche e integrazioni al Piano Casa di cui alla l.r. 21/2010, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Il ricorrente premette che la Regione Calabria ha avviato, fin dal 2012, un virtuoso itinerario di collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT), in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 d.lgs. 42/2004, c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale percorso sarebbe stato dalla stessa interrotto con l'approvazione della l. r. 10/2020, che ha determinato modifiche alla disciplina dell'esecuzione degli interventi edilizi straordinari, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, già previsti dalla l.r. 21/2010 "Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale", che aveva introdotto il cosiddetto Piano casa. In particolare le disposizioni impugnate consentono ampliamenti volumetrici, variazioni di destinazione d'uso e variazioni del numero di unità immobiliari entro limiti percentuali di superficie lorda più ampi di quelli già indicati dall'art. 4, comma 1, l.r. 21/2010 (art. 2); autorizzano interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, «anche con riposizionamento dell'edificio all'interno delle aree di pertinenza catastale dell'unità immobiliare interessata» (art. 3, comma 1), nonché deroghe all'altezza massima della nuova edificazione, (art. 3, comma 3); infine, modificando quanto stabilito dall'art. 6, commi 1 e 12, della l.r. 21/2010, prorogano di un anno (fino al 31 dicembre 2021) la possibilità di presentare istanze per l'esecuzione di tali interventi, con riferimento anche a immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (art. 4, commi 1 e 2, lett. b).

Le censure sono state esaminate dalla Corte congiuntamente in quanto rivelano un impianto unitario e colpiscono tutte le disposizioni impugnate sotto un identico profilo.

Secondo il ricorrente tale profilo si sostanzia nella considerazione che, nel consentire interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti l.r. 21/2010 (artt. 2 e 3, commi 1 e 3, l.r. 10/2020) e nel prorogarne nel tempo la realizzabilità, senza procedere, preliminarmente, alla necessaria concertazione con gli organi statali competenti, la Regione avrebbe violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e il principio di leale collaborazione e, disatteso l'impegno collaborativo assunto nei confronti dello Stato, determinando inoltre una riduzione dello standard di tutela del paesaggio che la Costituzione assegna allo Stato.

In linea preliminare, la Corte considera che successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione ha approvato la l.r. 23/2021 che ha ulteriormente prorogato dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, la possibilità di presentare istanza per la realizzazione degli interventi straordinari disciplinati dalla l.r. 21/2010. La Corte, in considerazione del fatto che la norma sopravvenuta non ha un contenuto soddisfacente, non ritiene cessata la materia del contendere.

Nel merito la Corte ritiene le questioni fondate in riferimento a tutte le disposizioni impugnate e a tutti i parametri evocati. La Corte sottolinea la portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui «gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (sent. n. 367/2007; più di recente, nello stesso senso, cfr. per tutti sent. 164/2021 e 66/2018). In quanto incide sul paesaggio, valore costituzionale «primario» e «assoluto», che corrisponde all' «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene», la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sent. 367/2007). Tale tutela ben può, anzi deve, trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio.

È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il competente Ministero «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», al di là dei casi in cui ciò è prescritto dall'art. 135, comma 1, dello stesso Codice, «precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi “approvato con provvedimento regionale”» (sempre sent. 367/2007). Il piano paesaggistico regionale – le cui prescrizioni sono «cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» e «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» (art. 145, comma 3, d.lgs. 42/2004) – è infatti «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sent. 172/2018). Per tale motivo, è necessario salvaguardare «la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sent. 182/2006)».

Per il medesimo motivo, inoltre, la legge regionale deve disciplinare – secondo l'art. 145, comma 4, d.lgs. 42/2004 – «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sent. 64/2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione» (sent. 86/2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Ministero nel 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in cui si definisce il quadro condiviso «di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale» (art. 1, comma 2), di tutti gli interventi di trasformazione del territorio da realizzare, anche nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale, si specificano i compiti del Comitato tecnico di copianificazione, istituito in attuazione del citato Protocollo, si impone una valutazione congiunta di coerenza degli strumenti di pianificazione locale con il quadro stesso da parte della Regione e dei competenti organi del MIBACT (art. 30, comma 7). È, pertanto, evidente che l'introduzione delle disposizioni regionali impugnate - che consentono

interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla l.r. 21/2010 e ne prorogano di un anno la realizzabilità, senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Ciò comporta un'ulteriore conseguenza, in quanto il potere di pianificazione urbanistica «“non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti” (Consiglio di Stato, sezione quarta, sent. 2780/2018)» (sent. 202/2021). In particolare, nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe, le previsioni impugnate finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'art. 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

SENTENZA N. 219

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 agosto 2020, depositato in cancelleria il 28 agosto 2020, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 72 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)», in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

1.1.– Il ricorrente premette che la Regione Calabria ha avviato, fin dal 2012, un virtuoso itinerario di collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT), in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Tale percorso – che ha trovato una prima espressione nell'adozione da parte della Regione nel 2016 del Quadro territoriale regionale a valenza paesaggistica (QTRP) – sarebbe stato dalla stessa interrotto con l'approvazione delle citate disposizioni della legge reg. Calabria n. 10 del 2020.

Queste ultime apportano modifiche alla disciplina dell'esecuzione degli interventi edilizi straordinari, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, già previsti dalla legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), che aveva introdotto il cosiddetto Piano casa.

In particolare, esse: consentono ampliamenti volumetrici, variazioni di destinazione d'uso e variazioni del numero di unità immobiliari entro limiti percentuali di superficie lorda più ampi di

quelli già indicati dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Calabria n. 21 del 2010 (art. 2); autorizzano interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, «anche con riposizionamento dell'edificio all'interno delle aree di pertinenza catastale dell'unità immobiliare interessata», con ampliamenti di volumetria più elevati di quelli previsti dall'art. 5 della medesima legge reg. Calabria n. 21 del 2010 (art. 3, comma 1), nonché deroghe all'altezza massima della nuova edificazione, modellate sulla volumetria realizzabile (art. 3, comma 3); infine, modificando quanto stabilito dall'art. 6, commi 1 e 12, della citata legge reg. n. 21 del 2010, prorogano di un anno (fino al 31 dicembre 2021) la possibilità di presentare istanze per l'esecuzione di tali interventi, con riferimento anche a immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (art. 4, commi 1 e 2, lettera b).

1.2.– Le censure, ancorché rivolte alle singole disposizioni, rivelano un impianto unitario e colpiscono tutte le disposizioni impugnate sotto un identico profilo. Esse possono, pertanto, essere esaminate congiuntamente.

L'assunto del ricorrente si sostanzia nella considerazione che, nel consentire interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla citata legge reg. Calabria n. 21 del 2010 (artt. 2 e 3, commi 1 e 3, della legge reg. Calabria n. 10 del 2020), e nel prorogarne nel tempo la realizzabilità, in riferimento anche a immobili edificati più recentemente (art. 4, commi 1 e 2, lettera b), senza procedere, preliminarmente, alla necessaria concertazione e condivisione con gli organi statali competenti, la Regione abbia violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e il principio di leale collaborazione e, altresì, disatteso l'impegno assunto nei confronti dello Stato di proseguire il percorso di collaborazione, determinando una riduzione dello standard di tutela del paesaggio che la Costituzione assegna allo Stato.

2.– Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di genericità e indeterminatezza sollevata dalla resistente in riferimento alle censure promosse nei confronti dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 10 del 2020, là dove autorizza l'incremento di ampliamenti volumetrici, variazioni di destinazione d'uso e variazioni del numero di unità immobiliari in deroga agli strumenti urbanistici.

Secondo la Regione, infatti, il preteso contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e, quindi, con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., non sarebbe sorretto da adeguata motivazione.

2.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 20 del 2021: in tal senso, sentenze n. 170 e n. 78 del 2021). Sul ricorrente grava, pertanto, l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui denuncia la violazione e di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione non meramente assertiva, sufficientemente chiara e completa (sentenze n. 170 e n. 95 del 2021). Tuttavia, allorché l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, individui il parametro che si assume violato e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con lo stesso, l'impugnativa proposta è ammissibile (sentenza n. 52 del 2021).

Nella specie, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, da una lettura complessiva del ricorso emerge, in termini sintetici, ma sufficientemente chiari, che le ragioni dell'impugnativa della normativa regionale risiedono nella pretesa violazione della procedura di collaborazione, che la Regione si sarebbe impegnata a seguire con riguardo a tutti gli interventi di trasformazione del territorio, in base all'intesa stipulata con lo Stato, in vista della redazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in armonia con quanto statuito dal legislatore statale negli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, di cui agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Le censure del ricorrente superano dunque quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (sentenza n. 52 del 2021).

3.– Ancora in linea preliminare, occorre tener conto della circostanza che, successivamente alla proposizione del presente ricorso, la Regione ha approvato la legge della Regione Calabria 7 luglio 2021, n. 23 (Proroga del termine di cui al comma 12 dell'articolo 6 della l.r. 21/2010). Tale legge, modificando nuovamente il comma 12 dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, ha ulteriormente prorogato – rispetto a quanto già disposto dall'art. 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020, oggetto del presente giudizio – dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, la possibilità di presentare istanza per la realizzazione degli interventi straordinari disciplinati dalla citata legge regionale n. 21 del 2010.

3.1.– Considerato che la norma sopravvenuta non ha un contenuto soddisfacente, non può ritenersi cessata la materia del contendere, non ricorrendo i presupposti cui questa Corte subordina tale accertamento (ex multis, sentenze n. 195 e n. 36 del 2021).

4.– Nel merito le questioni sono fondate in riferimento a tutte le disposizioni impugnate e a tutti i parametri evocati.

4.1.– Questa Corte, già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), proprio con riferimento alle modifiche apportate al codice dei beni culturali e del paesaggio, per effetto del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), ha sottolineato la portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui «gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007; di recente, nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 164 del 2021 e n. 66 del 2018). In quanto incide sul paesaggio, valore costituzionale «primario» e «assoluto» (sentenze n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986), che corrisponde all' «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene», la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Tale tutela ben può, anzi deve, trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio.

È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con l'allora Ministero per i beni culturali e ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», al di là dei casi in cui ciò è prescritto dall'art. 135, comma 1, del medesimo Codice, «precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi “approvato con provvedimento regionale”» (sentenza n. 367 del 2007).

Il piano paesaggistico regionale – le cui prescrizioni sono «cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» e «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) – è infatti «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 86 del 2019). Per tale motivo, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che è necessario salvaguardare «la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 74 del 2021).

Per il medesimo motivo, inoltre, la legge regionale deve disciplinare – secondo l’art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 – «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell’attesa dell’adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione» (sentenza n. 86 del 2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

4.2.– Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d’intesa con l’allora Ministero per i beni e le attività culturali in data 23 dicembre 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in linea con l’art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Da tale collaborazione è scaturita l’adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in attuazione degli artt. 17 e 25 della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria). In questo documento, frutto di elaborazione congiunta, si definisce il quadro condiviso «di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo sostenibile dell’intero territorio regionale» (art. 1, comma 2), di tutti gli interventi di trasformazione del territorio da realizzare, anche nelle more dell’approvazione del piano paesaggistico regionale, si specificano i compiti del Comitato tecnico di copianificazione, istituito in attuazione del citato Protocollo, si impone una valutazione congiunta di coerenza degli strumenti di pianificazione locale con il quadro stesso da parte della Regione e dei competenti organi del MIBACT (art. 30, comma 7).

È, pertanto, evidente che l’introduzione delle disposizioni regionali impugnate, che, come si è detto, consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla citata legge reg. Calabria n. 21 del 2010 e ne prorogano di un anno la realizzabilità, in riferimento anche a immobili edificati più recentemente, senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l’approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l’impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» (art. 1, comma 1, del QTRP) e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali».

Ciò comporta un’ulteriore conseguenza, confortata da quanto questa Corte ha recentemente affermato con riguardo al potere di pianificazione urbanistica, in armonia con il giudice amministrativo, e cioè che esso «“non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti” (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)» (sentenza n. 202 del 2021).

Nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe (il termine originariamente previsto per la presentazione delle istanze per eseguire gli interventi in questione, individuato nel 31 dicembre 2014, era stato poi prorogato al 31 dicembre 2016, poi ancora al 31 dicembre 2018, successivamente al 31 dicembre 2020, al 31 dicembre 2021 e ora al 31 dicembre 2022), le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell’art. 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all’approvazione del piano paesaggistico regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 220

Materia: Finanza pubblica - fondo di solidarietà comunale (FSC)

Parametri invocati: articoli 5 e 119 primo, terzo e quarto comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Liguria

Oggetto: articolo 1, commi 554 e 849 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e articolo 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 554 e 849 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e dell'articolo 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157,

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Regione Liguria ha impugnato, in primo luogo, l'articolo 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, nella misura complessiva di 300 milioni di euro, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) nonché dell'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa. Inizialmente, la somma che era stata ritenuta sufficiente a coprire i minori introiti per i Comuni conseguenti all'introduzione della TASI e alla abolizione dell'IMU era pari a 625 milioni di euro. Oggetto della doglianza regionale è, dunque, l'insufficiente stanziamento di risorse a titolo ristorativo a fronte degli originari 625 milioni di euro.

La Corte, al fine di una corretta valutazione del merito delle questioni sollevate, procede preliminarmente alla ricostruzione della disciplina normativa del Fondo di solidarietà comunale, di seguito FSC. Tale fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante la legge di stabilità 2013 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale era alimentato da trasferimenti statali e da partecipazioni al gettito di tributi erariali. Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presentava – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, sono intervenuti i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo completamente la componente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali. La dotazione del FSC è stata tuttavia corrispondentemente incrementata dallo Stato al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate. Per effetto di queste misure, l'attuale struttura del FSC – ad eccezione delle compensazioni delle minori entrate da IMU e TASI – è interamente “orizzontale” tanto da determinare, dal 2015 al

2020, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato. Ricordano i giudici che attualmente, la disciplina a regime del FSC è dettata dall’art. 1, commi da 446 a 452, della legge n. 232 del 2016, che fissa la dotazione complessiva (comprensiva della quota ristorativa di IMU e TASI e della quota generale) del FSC per gli anni dal 2020 al 2030.

Sulla base di tale ricostruzione la Corte respinge l’eccezione di legittimità relativa alla diversa (*rectius* minore) quota di ristoro del gettito destinata ai Comuni. Secondo quanto emerso nel corso dell’audizione del Ragioniere generale dello Stato, il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di una ridefinizione calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite, rispetto al precedente regime IMU, per un importo pari a circa 340 milioni di euro, e non più a 625 milioni di euro. Pertanto, alla luce di tale ricalcolo, la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di ristoro ammonterebbe a circa 40 milioni di euro. Lo Stato, con la disposizione impugnata, ha assegnato complessivamente 300 milioni di euro a fronte di una effettiva perdita di gettito ricalcolata in euro 340 milioni. Per la Corte la riduzione operata non è comunque tale da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La Corte coglie l’occasione per stigmatizzare ancora una volta il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP i quali, come ha avuto modo di ricordare in precedenti pronunce, “*indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti*” (ex multis sentenze nn. 142 del 2021 e 62 del 2020). Il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, impossibilitati a dimostrare la lesività dei tagli subiti, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

La Regione Liguria ha impugnato altresì l’articolo 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, denunciando la progressione dei criteri perequativi che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard. La sperequazione provocata dai criteri oggetto di impugnazione produrrebbe per la ricorrente un’illegittima compressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali. In particolare, le censure della ricorrente lamentano la mancanza di un meccanismo correttivo dei criteri perequativi che consideri gli effetti dell’aggiornamento dei valori catastali. Invero, evidenzia la ricorrente che, per effetto del sistema vigente, i Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili presenterebbero una capacità fiscale maggiore rispetto a quelli che non hanno provveduto in tal senso. Questo meccanismo si riverbererebbe sul valore della quota di contribuzione al FSC – alla maggiore capacità fiscale corrisponderebbe, infatti, una maggiore quota di contribuzione al fondo – che non rifletterebbe, però, l’effettiva ricchezza della popolazione dei Comuni. La distorsione del criterio perequativo, consistente nel non considerare il divario esistente tra i valori di mercato e i valori catastali degli immobili, produrrebbe una irragionevole penalizzazione per i Comuni liguri che, a differenza della maggior parte degli altri comuni italiani, avrebbero asseritamente provveduto all’aggiornamento delle rendite catastali.

La Corte respinge la doglianza sostenendo che la sperequazione ha origine non tanto dalla norma impugnata ma rappresenta la conseguenza di una situazione di fatto coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili.

La terza doglianza regionale investe l’art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che – aggiungendo la lettera d-quater) all’art. 1, comma 449, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) – prevede un contributo dello Stato al FSC, per l’annualità 2020, pari a 100 milioni di euro in luogo di 563,4 milioni di euro.

Secondo la ricorrente, la riduzione dei trasferimenti statali al FSC comporterebbe un’irragionevole compressione dell’autonomia finanziaria degli enti locali, nonché la violazione dell’art. 119, terzo e quarto comma, Cost., poiché il fondo avrebbe assunto un carattere interamente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia relativa al cosiddetto parallelismo fra

funzioni e risorse. Come segnalato anche dalla Corte dei conti, le somme attribuite dalla norma impugnata rappresentano una progressiva restituzione della quota “verticale” del fondo, quota che era stata completamente sottratta dall’art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, a titolo di concorso degli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche (Corte dei conti, sezione autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2019-2020, deliberazione n. 11 del 2021). Tale decurtazione, circoscritta originariamente al triennio 2015-2017, è stata dapprima estesa dal legislatore al 2018 e successivamente prorogata al 2019. Per effetto della norma impugnata il taglio viene progressivamente restituito, fino alla reintegrazione integrale di quanto originariamente sottratto solo nel 2024.

La questione di legittimità è infondata poiché ricorda la Consulta che le somme stanziare per integrare il FSC 2020 e i criteri di riparto sono stati oggetto di specifica intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020. Benché tale circostanza non precluda il diritto a ricorrere per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionali, tuttavia il raggiungimento dell’intesa nel caso di specie assume valore particolare perché rappresenta l’inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali. La norma impugnata interrompe la fase dei tagli lineari ed inaugura il progressivo ripristino dell’ammontare originario del FSC. A tal proposito la Corte ricorda che con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la riassegnazione di quest’ultime è *“priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale”*. Inoltre è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro in relazione alla possibile perdita di entrate locali connessa all’emergenza sanitaria provocata dall’epidemia da Covid-19. Tale fondo è stato successivamente integrato anche per il 2021 per un ammontare complessivo di 5,17 miliardi di euro. Altre risorse sono state infine destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all’emergenza sanitaria. La disposizione impugnata si inserisce, quindi, in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti statali agli enti locali, compensando in parte anche i tagli imposti negli anni della crisi finanziaria

SENTENZA N. 220
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 554 e 849, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, promosso dalla Regione Liguria con ricorso spedito per la notificazione il 22 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 25 febbraio 2020, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

vista l'ordinanza istruttoria n. 79 del 9 marzo 2021, ai sensi dell'art. 12 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione, che ha disposto l'audizione del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) nella camera di consiglio del 24 giugno 2021;

uditi nella camera di consiglio del 24 giugno 2021, il Ragioniere generale dello Stato, dott. Biagio Mazzotta, e del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), dott. Enrico Ferri, alla presenza dell'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e dell'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Pietro Piciocchi per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 24 del 2020, la Regione Liguria, su istanza del Consiglio delle autonomie locali della medesima Regione, ha proposto questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), «in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della L. n. 145/2018», in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione; dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre

2019, n. 157, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.; e dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost.

1.1.– L'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 è impugnato nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI) di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella misura complessiva di 300 milioni di euro, anziché nella misura 625 milioni di euro, somma ritenuta inizialmente sufficiente a coprire i minori introiti conseguenti all'introduzione della TASI nonché all'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa.

Sostiene la Regione ricorrente che lo Stato, anziché compensare l'erosione di un'entrata propria del Comune con un trasferimento pari al gettito non più riscosso, avrebbe drasticamente ridotto i trasferimenti statali, in violazione del principio di autonomia finanziaria, che implicherebbe anche il divieto di cosiddetti “tagli lineari”.

Tale contrazione di risorse, unitamente all'introduzione del vincolo di destinazione (cristallizzato fino al 2033), imporrebbe ai Comuni una riduzione della spesa necessaria per l'espletamento delle funzioni loro assegnate dalla legge, con ciò ledendo non solo l'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.) e il principio dell'integrale correlazione fra risorse e funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.), ma anche il principio che riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5 Cost.).

1.2.– Viene altresì impugnato l'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevede che «[l]a quota [di perequazione calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard] di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030».

Sostiene la ricorrente che l'incremento della percentuale di perequazione calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard di fatto attuerebbe e perpetuerebbe una sperequazione fra i Comuni, essenzialmente per tre ragioni: a) per il carattere sostanzialmente “orizzontale” del Fondo di solidarietà comunale (FSC); b) per le modalità con cui sono calcolate le capacità fiscali; c) per come sono strutturati i fabbisogni standard.

Con riferimento alla natura orizzontale del FSC, la Regione Liguria sostiene che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto sarebbe stata annullata dai tagli riconducibili alle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni negli anni 2010-2015, tanto che, dal 2015 a oggi, sarebbe il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato. Sarebbe così violato l'art. 119, terzo comma, Cost.

Quanto ai criteri perequativi, la ricorrente osserva che i Comuni con maggiori capacità fiscali contribuirebbero maggiormente al FSC ma riceverebbero meno di altri, senza che a tale maggiore contribuzione corrisponda necessariamente una maggiore ricchezza della popolazione del Comune interessato.

A riprova dell'asserita irragionevole discriminazione, viene dedotto che, per effetto del sistema vigente, i Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali presenterebbero una capacità fiscale maggiore rispetto a quelli che non hanno provveduto in tal senso. Questo meccanismo si riverbererebbe sul valore della quota di contribuzione al FSC – alla maggiore capacità fiscale corrisponderebbe, infatti, una maggiore quota di contribuzione al fondo – che non rifletterebbe, però, l'effettiva ricchezza della popolazione dei Comuni.

Per effetto di questa “distorsione” del criterio perequativo, a elevati contributi versati non corrisponderebbe un adeguato livello di risorse disponibili, e verrebbero pertanto contraddetti i principi della certezza delle risorse e del finanziamento integrale delle funzioni con i fondi attribuiti, di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., con conseguente violazione anche delle prerogative delle autonomie locali di cui all'art. 5 Cost.

1.3.– Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, che – aggiungendo la lettera d-quater) all'art. 1, comma 449, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio

di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) – prevede la seguente progressione di incremento del FSC: 100 milioni di euro nel 2020; 200 milioni di euro nel 2021; 300 milioni di euro nel 2022; 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro a decorrere dal 2024, così provvedendo a un progressivo recupero delle risorse venute meno per effetto dei tagli praticati nel 2014 dall'art. 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

Protraendo per un periodo più che doppio le riduzioni inizialmente disposte per un triennio, la norma impugnata confliggerebbe con i principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di “tagli lineari”, i quali sarebbero legittimi alla duplice condizione che prevedano un contenimento complessivo e che siano temporanei.

Inoltre, i “tagli lineari” al FSC avrebbero azzerato i trasferimenti statali – ossia, la componente verticale – e il fondo sarebbe unicamente alimentato dalla quota di IMU prelevata ai Comuni, dal che discenderebbe la violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

Le decurtazioni così descritte sarebbero pertanto lesive dell'autonomia finanziaria degli enti locali (art. 119, primo comma, Cost.), i quali sarebbero parimenti penalizzati nella dotazione di risorse necessarie all'integrale soddisfacimento delle funzioni loro attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.), con conseguente compromissione delle loro stesse prerogative costituzionali (art. 5 Cost.).

2.– Devono essere anzitutto disattese le eccezioni d'inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1. – Più precisamente, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle spettanti alle autonomie locali non sussisterebbe in re ipsa, ma necessiterebbe di una dimostrazione.

Tale eccezione è priva di fondamento.

Ai sensi dell'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la questione di legittimità costituzionale nei confronti di una legge dello Stato può essere promossa dalle Regioni su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali (organo consultivo regionale, ai sensi dell'art. 123 Cost.).

Questa Corte ha peraltro progressivamente ampliato il menzionato potere d'iniziativa regionale (ex multis, sentenze n. 196 del 2004 e n. 533 del 2002) e, a partire dal 2009, ha affermato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 298 del 2009), in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 195 del 2019).

2.2.– Altrettanto non fondata è l'eccezione d'inammissibilità dell'impugnativa promossa in riferimento all'art. 5 Cost., per l'omessa dimostrazione di come la violazione di questo parametro ridondi sull'ambito delle competenze legislative della Regione.

Il filtro della ridondanza è stato richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte a fronte di impugnazioni proposte dalle Regioni in riferimento a parametri non competenziali, ritenute «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 sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l'illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev'essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale» (sentenza n. 187 del 2021).

Nel caso di specie, tuttavia, l'art. 5 Cost., lungi dall'essere un parametro non competenziale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V, Parte II, della Costituzione. Di qui la possibilità per le Regioni di dedurre la violazione nei giudizi in via principale.

2.3.– Quanto all'eccepita inammissibilità per carenza di interesse al ricorso, l'Avvocatura generale sostiene che l'eventuale caducazione della norma impugnata (nella specie, l'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito) non muterebbe l'incedere del sistema perequativo, bensì lo aggraverebbe a danno degli enti locali, poiché tornerebbe in vigore il previgente regime di cui all'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 – sostituito dalla disposizione impugnata – il quale prevedeva una più rapida progressione della perequazione fondata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard (perequazione al cento per cento delle capacità fiscali-fabbisogni standard già dal 2021).

L'eccezione evoca il tema della reviviscenza delle norme, rispetto al quale questa Corte ha chiarito, con giurisprudenza costante, che tale fenomeno è circoscritto a casi tassativi, coincidenti con le ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni (ex multis, sentenze n. 10 del 2018 e n. 218 del 2015).

Nel caso di specie, la norma impugnata non dispone la mera abrogazione di un'altra, ma ne sostituisce il contenuto. Pertanto, l'eventuale caducazione della stessa non produrrebbe l'effetto di far tornare in vita quella precedente, dal che la non fondatezza dell'eccezione.

2.4.– Con riferimento all'eccepita inammissibilità per cosiddetta aberratio ictus, poiché gli effetti lamentati dalla ricorrente – derivanti dall'applicazione, come criterio perequativo, del rapporto fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – non sarebbero imputabili alla norma impugnata, ma ad altra disposizione, individuata dal resistente nell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», occorrono alcune brevi precisazioni.

L'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, viene impugnato nella parte in cui prevede l'incremento della percentuale di perequazione, calibrata sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, del cinque per cento annuo, fino al raggiungimento del cento per cento nel 2030.

Dal tenore letterale della disposizione emerge che essa sostituisce l'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 con una norma di contenuto diverso, quanto alla progressione delle percentuali di perequazione (sia nelle cifre che nei tempi), e, al contempo, ancora tale progressione perequativa al criterio della differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard, ossia al criterio oggetto di censura della ricorrente.

Nel caso di specie, l'eccezione non è fondata perché il ricorrente ha correttamente individuato la norma di legge relativa ai criteri perequativi: per l'appunto, l'art. 1, comma 449, lettera c), della legge n. 232 del 2016 e non l'art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, il quale, invece, ha trovato applicazione sino alla determinazione del FSC relativo all'anno 2016; di conseguenza, dal 1° gennaio 2017 il riferimento normativo per i criteri di riparto del FSC è l'art. 1, commi 449 e seguenti, della legge n. 232 del 2016. Ne discende l'insussistenza della eccepita aberratio ictus.

2.5.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile perché la ricorrente non avrebbe adeguatamente dimostrato come il venir meno delle risorse impatti sull'effettivo e concreto svolgimento delle funzioni assegnate, con conseguente difetto di autosufficienza del gravame; nonché per mancanza di completezza e chiarezza, perché la ricorrente – non avendo comprovato il rapporto di causalità esistente fra i tagli subiti dai Comuni e gli impegni di spesa assunti – non avrebbe adeguatamente motivato il pregiudizio derivante dai tagli medesimi.

Al riguardo questa Corte ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, «purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi» (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre ulteriormente precisato che

«grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato» (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza.

In proposito, secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca «l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni» (sentenza n. 137 del 2018).

Tanto premesso, benché l'Avvocatura generale rivolga l'eccezione d'inammissibilità all'intero ricorso, la valutazione sulla sua fondatezza deve essere rapportata alle singole impugnative.

Quanto alla prima, relativa all'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, la ricorrente ha assolto all'onere di allegazione su di essa gravante, poiché appare *ictu oculi* che il contributo posto a carico dello Stato dalla norma impugnata a titolo di quota ristorativa del minor gettito relativo a IMU e TASI (110 milioni di euro) è notevolmente ridotto rispetto alla somma originariamente individuata dallo Stato medesimo a titolo compensativo (625 milioni di euro), quantificata sul saldo netto tra il fabbisogno da finanziare e le risorse disponibili.

La cospicua contrazione della somma trasferita dallo Stato è di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione (ex multis, sentenze n. 137 del 2018, n. 188 del 2015 e n. 88 del 2014).

Quanto alla seconda impugnativa, relativa all'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, l'eccezione è parimenti non fondata, poiché la ricorrente ha allegato una documentazione da cui è agilmente individuabile la differenza (positiva) fra le quote di FSC versate in perequazione e quelle ricevute. Peraltro, la denuncia non si rivolge esclusivamente alla compressione delle risorse rispetto alle funzioni da svolgere, quanto piuttosto e, soprattutto, all'irragionevolezza della scelta di non considerare fra i criteri di calcolo delle capacità fiscali l'aggiornamento delle rendite catastali. Pertanto il ricorso, sul punto, deve ritenersi sufficientemente motivato.

Quanto, infine, alla terza impugnativa, relativa all'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, la ricorrente individua in modo preciso l'ammontare di contributo statale al FSC decurtato (563,4 milioni di euro), nonché l'esatto importo di cui si censura la sproporzione in relazione al quantum originariamente sottratto (100 milioni di euro, per il 2020). In questo caso, peraltro, viene lamentata anche la protrazione dei tagli del contributo statale al FSC, per una durata più che doppia rispetto a quanto originariamente previsto. La valutazione circa la fondatezza degli argomenti svolti a suo sostegno appartiene perciò al sindacato di merito, onde il rigetto della eccezione inammissibilità.

2.6.– Deve poi rilevarsi d'ufficio che la ricorrente impugna l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019 «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), trascurando che per la seconda norma/tale disposizione sono decorsi i termini perentori per l'impugnazione davanti a questa Corte (art. 127, secondo comma, Cost. e art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953), che ha avuto modo di chiarire come sia inammissibile il ricorso che integri un tentativo di aggiramento dei termini di decadenza per l'impugnazione di leggi ritenute costituzionalmente illegittime (ex multis, sentenze n. 39 del 2020 e n. 160 del 2009).

Tale rilievo, peraltro, non mina l'ammissibilità della questione afferente al solo art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, in relazione alla quale l'oggetto della doglianza è l'insufficiente stanziamento di risorse a titolo ristorativo per il 2020, quantificato dalla norma impugnata in 110 milioni di euro, che, pur sommandosi al pregresso e consolidato stanziamento di 190 milioni di euro, sono ritenuti comunque insufficienti, a fronte degli originari 625 milioni di euro individuati come ammontare da ristorare. Ciò trova conferma anche nel tenore letterale della delibera a impugnare della Giunta regionale, che individua come norma lesiva esclusivamente l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, laddove «consolida» a titolo ristorativo la cifra di 300 milioni di euro, somma che rappresenta esclusivamente il risultato finanziario delle due disposizioni.

3.– Prima di accedere al merito, deve rilevarsi che, nelle more del giudizio, l'art. 1, comma 848, della legge n. 160 del 2019 è stato abrogato dall'art. 1, comma 793, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

In particolare, l'art. 1, comma 791, della legge n. 178 del 2020, ha previsto due incrementi progressivi della dotazione del FSC, vincolati a due diverse finalità. Il successivo comma 792 ha inserito tale modifica nella legge n. 232 del 2016, aggiungendo all'art. 1, comma 449, le lettere d-quinquies) e d-sexies). Infine, il comma 793 ha espressamente abrogato l'art. 1, commi 848 e 850, della legge n. 160 del 2019.

Per effetto delle descritte modifiche, gli incrementi al FSC dall'anno 2021 al 2024, oggetto di impugnazione con il terzo motivo del ricorso, sono stati abrogati e sostituiti dagli incrementi vincolati di cui all'art. 1, commi 791 e 792, della legge n. 178 del 2020, nei seguenti termini: 215.923.000 euro per l'anno 2021, 254.923.000 euro per l'anno 2022, 299.923.000 euro per l'anno 2023, 345.923.000 euro per l'anno 2024, 390.923.000 euro per l'anno 2025, 442.923.000 euro per l'anno 2026, 501.923.000 euro per l'anno 2027, 559.923.000 euro per l'anno 2028, 618.923.000 euro per l'anno 2029 e 650.923.000 euro annui a decorrere dal 2030, per lo sviluppo e l'ampliamento dei servizi sociali comunali; nonché 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 200 milioni di euro per l'anno 2024, 250 milioni di euro per l'anno 2025 e 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2026, finalizzati all'aumento del numero di posti disponibili negli asili nido comunali.

Ciò posto, occorre rilevare che l'impugnato art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019 ha trovato applicazione per il 2020, sicché in relazione a tale annualità la censura deve essere esaminata.

Con riferimento al periodo successivo, a partire dal 2021, occorre verificare se le modifiche introdotte dalla legge n. 178 del 2020 presentino i caratteri che – secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte – consentono il trasferimento della questione sulla nuova norma, in forza «del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione» (ex multis, sentenze n. 44 del 2018 e n. 80 del 2017).

Ai fini del trasferimento, infatti, occorre verificare se lo ius superveniens non sia soddisfacente per la ricorrente, abbia carattere marginale, ovvero non sia dotato di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria, in grado di alterarne la portata precettiva.

Nel caso in esame, le modifiche apportate dalla legge n. 178 del 2020, se da un lato non appaiono soddisfacenti per la ricorrente (in quanto rinviano solo al 2025 la ricostituzione nel FSC delle risorse sottratte nel 2014), al contempo, però, non sono dotate di quella marginalità in grado di escludere una diversa portata precettiva della disposizione modificata. L'inserimento del doppio vincolo di destinazione ora gravante sugli enti locali depone, infatti, per la natura di innovazione sostanziale (ex plurimis, sentenza n. 137 del 2018).

Non sussistono, pertanto, le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, consentono di trasferire la questione sulla norma sopravvenuta, altrimenti supplendosi impropriamente all'onere di impugnazione (ex multis, sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015 e n. 138 del 2014).

4.– Al fine di una corretta valutazione del merito, è necessaria una sia pur breve ricostruzione della disciplina normativa del FSC, sulla cui evoluzione hanno inciso le difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale.

Il FSC è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), il quale era alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali (sentenza n. 129 del 2016).

Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presentava – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato.

Sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, si sono riversati i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili,

erodendo completamente la componente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali. La dotazione del FSC è stata tuttavia corrispondentemente incrementata dallo Stato al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate.

Per effetto congiunto di queste misure l'attuale struttura del FSC – fatta eccezione per la menzionata quota compensativa destinata al ristoro delle minori entrate di IMU e TASI – è divenuta interamente orizzontale, tanto da determinare, dal 2015 al 2020, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato.

Attualmente, la disciplina a regime del FSC è dettata dall'art. 1, commi da 446 a 452, della legge n. 232 del 2016, che fissa la dotazione complessiva (comprensiva della quota ristorativa di IMU e TASI e della quota generale) del FSC per il 2020 in 6.213,7 milioni di euro; per il 2021 in 6.616,5 milioni di euro; per il 2022 in 6.855,5 milioni di euro; per il 2023 in 6.980,5 milioni di euro; per il 2024 in 7.306,5 milioni di euro; per il 2025 in 7.401,5 milioni di euro; per il 2026 in 7.503,5 milioni di euro; per il 2027 in 7.562,5 milioni di euro; per il 2028 in 7.620,5 milioni di euro; per il 2029 in 7.679,5 milioni di euro e a decorrere dal 2030 in 7.711,5 milioni di euro.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020) dispone che la quota ristorativa di IMU e TASI è pari a 3.753,3 milioni di euro e che, invece, la componente tradizionale e destinata alla perequazione ammonta a 2.768,8 milioni di euro ed è finanziata unicamente dal 22,43 per cento dell'IMU versata dai Comuni.

5.– Così ricostruiti i tratti essenziali della disciplina e dell'evoluzione della dotazione del FSC, è possibile esaminare il merito delle questioni.

5.1.– La Regione Liguria anzitutto impugna l'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, laddove prevede l'assegnazione complessiva di 110 milioni di euro da parte dello Stato a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dalla TASI, in luogo di 625 milioni di euro originariamente individuati dall'art. 1, comma 731, della legge n. 147 del 2013. La norma impugnata comporterebbe un'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, anche perché comprometterebbe lo svolgimento delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni, violando così il principio costituzionale che garantisce agli enti locali le risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.).

La questione non è fondata.

Il Ragioniere generale dello Stato ha riferito nell'audizione resa nella camera di consiglio del 24 giugno 2021 che il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di una ridefinizione, calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite, rispetto al precedente regime IMU e allo sforzo fiscale esercitabile sulla nuova TASI, importo pari a circa 340 milioni di euro, e non più a 625 milioni di euro.

Alla luce di questo ricalcolo, la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di contributo ristorativo ammonterebbe a circa 40 milioni di euro.

Tale ridimensionamento – determinato dal fatto che lo Stato, con la disposizione impugnata, assegna complessivamente 300 milioni di euro, a fronte di un “ricalcolo” di effettiva perdita di gettito pari a 340 milioni di euro – consentirebbe di affermare che le riduzioni oggetto d'impugnazione non sono tali da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Comunque, il ricorrente non fornisce prova che la riduzione in questione abbia impattato significativamente sulle finanze locali, soprattutto in relazione all'ammontare complessivo del fondo ristorativo (pari a 3.767,45 milioni di euro) e alla mancata ricostruzione del complessivo sistema di trasferimenti in favore degli enti locali.

In proposito, questa Corte ha 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» (sentenza n. 83 del 2019).

Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziarie e risorse, questa Corte ha, infatti, chiarito che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019).

La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).

In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018).

Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101.

In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.

5.2.– La ricorrente denuncia altresì la progressione dei criteri perequativi che concorrono alla ripartizione del FSC, calibrata sulla differenza fra capacità fiscali e fabbisogni standard (art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito).

La sperequazione provocata dai criteri oggetto d'impugnazione produrrebbe un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, tale da incidere sulle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni loro assegnate.

5.2.1.– Occorre ricordare che l'art. 13, comma 1, lettera e), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e l'art. 1-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, definiscono il sistema di calcolo e di aggiornamento annuale della capacità fiscale e demandano a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'adozione della stima e della nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nei d.P.C.m. di riparto del FSC impugnabili, se del caso, dinanzi al giudice competente.

Le censure della ricorrente lamentano la mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali (rispetto ai quali i Comuni italiani si sono mossi in ordine sparso).

Secondo la ricorrente, non considerare il divario esistente tra i valori di mercato e i valori catastali degli immobili produrrebbe un'irragionevole penalizzazione per quei Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili (quali, asseritamente, i Comuni liguri) e premierebbe con la perequazione quelli che presentano ancora valori di rendita obsoleti, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e, pertanto, con il livello di ricchezza della popolazione.

5.2.2.– Tanto premesso, la questione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009.

Questa Corte ha già avuto modo di censurare la disposizione normativa che ancorava i criteri di riparto della riduzione dei fondi perequativi «alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE [Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici]» (sentenza n. 129 del 2016). In quel caso, il criterio individuato dal legislatore è stato valutato irrazionale perché «si presta[va] a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. [...] Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione».

La disposizione impugnata con l'odierno ricorso, per contro, non risulta affetta dall'irrazionalità che ha indotto questa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittimi i criteri di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio con la sentenza n. 129 del 2016.

Tuttavia, i dati emersi – tanto in sede di audizione del 24 giugno 2021, quanto dalla documentazione depositata – sugli effetti in termini di «shock perequativo» subiti da circa 4100 enti in conseguenza della redistribuzione del FSC, confermano la presenza di criticità nella distribuzione delle risorse fra i Comuni italiani.

Tali criticità peraltro hanno origine non tanto dalla norma impugnata, ma rappresentano soprattutto la conseguenza di una situazione di fatto, coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili. La lamentata sperequazione, infatti, da un lato, discende da tale mancato adeguamento in numerose realtà comunali, che di fatto determina irrazionali differenziazioni, dall'altro è amplificata dal carattere meramente orizzontale che aveva assunto il FSC. Ciò che determina il rigetto della prospettata questione.

5.3.– Infine, la Regione Liguria impugna l'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019.

5.3.1.– La disamina della questione deve preliminarmente tenere in considerazione gli effetti prodotti dallo ius superveniens, da cui consegue, per quanto si è in precedenza evidenziato, la necessità di circoscrivere le doglianze all'annualità 2020, rispetto alla quale la norma impugnata ha trovato applicazione, prevedendo un contributo dello Stato al FSC pari a 100 milioni di euro in luogo di 563,4 milioni di euro.

Secondo la ricorrente, la riduzione dei trasferimenti statali al FSC comporterebbe un'irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché la violazione dell'art. 119, terzo e quarto comma, Cost., poiché il fondo avrebbe assunto un carattere interamente orizzontale, compromettendo anche la clausola di salvaguardia relativa al cosiddetto parallelismo fra funzioni e risorse.

Come segnalato anche dalla Corte dei conti, le somme attribuite dalla norma impugnata rappresentano una progressiva restituzione della quota “verticale” del fondo, quota che era stata completamente sottratta dall'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, a titolo di concorso degli enti locali al risanamento delle finanze pubbliche (Corte dei conti, sezione autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, Esercizi 2019-2020, deliberazione n. 11 del 2021). Tale decurtazione, circoscritta originariamente al triennio 2015-2017, è stata dapprima estesa dal legislatore al 2018 e successivamente prorogata al 2019. Per effetto della norma impugnata il taglio viene progressivamente restituito, fino alla reintegrazione integrale di quanto originariamente sottratto solo nel 2024.

5.3.2.– Tanto premesso, la questione non è fondata.

Come emerso in sede di audizione del 24 giugno 2021 e confermato dalla documentazione successivamente depositata, le somme stanziare per il FSC 2020 e i criteri di riparto di cui al d.P.C.m. 26 maggio 2020 sono stati oggetto di specifica intesa, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 30 gennaio 2020 (Intesa sull'individuazione dei Comuni beneficiari e la definizione dei criteri e delle modalità di riparto dell'incremento di 100 milioni di euro, per l'anno 2020, del Fondo di solidarietà comunale).

Benché tale circostanza non precluda il diritto a ricorrere per la tutela delle proprie competenze e attribuzioni costituzionali, il raggiungimento dell'intesa nel caso di specie assume un particolare valore, perché rappresenta l'inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali.

In questo senso, la norma impugnata segna una netta soluzione di continuità rispetto alla fase dei tagli lineari e inaugura il progressivo ripristino dell'ammontare originario del FSC.

Così come in precedenza evidenziato, le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali «[n]ella prospettiva, in precedenza evidenziata, per cui le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo "atomistico", ma solo nel contesto della manovra complessiva, questa Corte ha sostenuto, con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019). Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, la Corte ha, infatti, sostenuto che la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019).

In questa prospettiva, nella valutazione complessiva della questione, deve altresì considerarsi che, nell'ambito degli stanziamenti previsti durante l'emergenza da COVID-19, l'art. 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali, pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro in relazione alla possibile perdita di entrate locali connessa all'emergenza sanitaria.

Successivamente, l'art. 39, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha incrementato di ulteriori 1,67 miliardi di euro detto fondo speciale per il 2020, portandolo a un ammontare complessivo di circa 5,17 miliardi di euro.

In aggiunta a quanto stanziato per il 2020, la legge n. 178 del 2020 ha provveduto all'integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente 500 milioni di euro da ripartire fra Comuni (450 milioni di euro), Città metropolitane e Province (50 milioni di euro).

A questo proposito, in sede di audizione, il Ragioniere generale dello Stato ha precisato che le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria/epidemiologica da COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi di euro per il 2020 e 4,9 miliardi di euro per il 2021. Peraltro, sempre il Ragioniere generale dello Stato ha chiarito che tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, e che sono definiti da tre note metodologiche adottate con altrettanti decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020.

Deve pertanto rilevarsi che la disposizione impugnata si inserisce in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, sovvenendo in parte anche ai tagli imposti negli anni della crisi finanziaria, dal che il rigetto della questione di legittimità costituzionale promossa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promossa, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio

pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 119, primo, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 223

Materia: Commercio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte di cassazione, sezione seconda civile.

Oggetto: art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)

Esito: infondatezza della questione prospettata

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con due analoghe ordinanze, la Corte di cassazione, sezione seconda civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge in oggetto. Tale disposizione è censurata nelle parti in cui disciplina l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e indica le fattispecie in cui è possibile derogarvi. Per la rimettente, essa prevedendo limiti e prescrizioni alle aperture domenicali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, rispetto alla materia «tutela della concorrenza», in quanto contrasterebbe con la previsione della piena liberalizzazione dei giorni di apertura degli esercizi commerciali di cui all'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, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nella formulazione risultante dalle modifiche ad esso apportate dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il parametro interposto evocato stabilisce che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d-bis), 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». Questa norma, entrata in vigore il 6 dicembre 2011, per la rimettente sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», con la conseguenza di rendere costituzionalmente illegittime le norme regionali recanti vincoli e limiti con essa confliggenti.

Nei giudizi principali si discute della legittimità di sanzioni amministrative irrogate a seguito di violazioni dell'obbligo di chiusura domenicale commesse nel 2009. In stretta correlazione con le fattispecie sulle quali la Corte di Cassazione è chiamata a decidere – che riguardando sanzioni amministrative sono assoggettate, in linea generale, alla legge vigente al momento della condotta illecita – la rimettente in sostanza, ritiene che il dedotto contrasto tra la disposizione regionale censurata e quella statale evocata comporti l'illegittimità costituzionale della prima sin dal momento del suo ingresso nell'ordinamento e, in particolare, nel periodo precedente all'entrata in vigore (il 6 dicembre 2011) della menzionata norma statale. In questa prospettiva, l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, producendo gli effetti retroattivi di cui agli artt. 136, primo comma, Cost.

e 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), inciderebbe anche sulle fattispecie oggetto dei processi a quibus.

Poiché le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, la Corte costituzionale ha riunito i relativi giudizi per trattarli unitariamente e definirli con una unica decisione. Essa non ritiene condivisibile l'assunto prospettato dalla rimettente secondo il quale l'evocata norma statale, sopravvenuta nel 2011, costituirebbe parametro interposto idoneo, *ratione temporis*, a valutare la legittimità costituzionale di una disciplina legislativa regionale antecedente all'entrata in vigore del parametro stesso. A suo giudizio, infatti, nel caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2021 e n. 5 del 2020). Pertanto, se, come nel caso in esame, nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni e deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio stesso. Secondo il suo costante orientamento, l'intervento di un nuovo parametro statale non comporta l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella statale (sentenze n. 189 del 2021, n. 70 del 2020 e n. 218 del 2017). Tale conclusione non è scalfita dal rilievo che la rimettente vorrebbe attribuire alla retroattività, sancita dagli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, delle sentenze che pronunciano l'illegittimità di una norma di legge. Se, infatti, le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale operano *ex tunc*, è altrettanto vero che «la naturale retroattività degli effetti [di tali pronunce] non è senza eccezioni» e, per quanto qui rileva, «diversa è la decorrenza in caso di "illegittimità costituzionale sopravvenuta"» (sentenza n. 246 del 2019), la quale produce effetti a partire dal momento in cui diviene «attuale la discrasia [...] della distribuzione delle competenze» (sentenza n. 189 del 2021).

In considerazione di ciò, la Corte esclude che il parametro interposto evocato, entrato in vigore il 6 dicembre 2011 e privo di efficacia retroattiva, comporti, *ratione temporis*, la dedotta illegittimità costituzionale della denunciata norma regionale per il periodo precedente alla novella legislativa statale. Per quanto concerne il periodo successivo, la Corte non può, d'ufficio, procedere a considerarlo perché la valutazione di legittimità costituzionale della norma, per tale periodo, non si pone in rapporto di pregiudizialità con le questioni sollevate, in quanto l'eventuale pronuncia di incostituzionalità non rileverebbe nei giudizi a quibus. La Corte ha pertanto dichiarato non fondate le questioni prospettate.

SENTENZA N. 223
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)», promossi dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con due ordinanze del 30 e del 18 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 155 e 163 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 46 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Tata Italia spa;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Felice Eugenio Lorusso per la Tata Italia spa, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze di analogo tenore (reg. ord. n. 155 e n. 163 del 2020), la Corte di cassazione, sezione seconda civile, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)».

2.– Tale disposizione è censurata nelle parti in cui disciplina l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e indica le fattispecie in cui è possibile derogarvi.

Ponendo limiti e prescrizioni alle aperture domenicali, essa recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione alla materia «tutela della concorrenza», in quanto contrasterebbe con la previsione della piena liberalizzazione dei giorni di apertura degli esercizi commerciali dettata dall'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, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, nella formulazione risultante dalle modifiche ad esso apportate dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il parametro interposto evocato stabilisce che «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] d-bis), 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».

Questa norma, entrata in vigore il 6 dicembre 2011, ad avviso dei rimettenti sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», con la conseguenza di rendere costituzionalmente illegittime le norme regionali recanti vincoli e limiti con essa confliggenti.

2.1.– Nei giudizi principali, peraltro, si discute della legittimità di sanzioni amministrative irrogate a seguito di violazioni dell'obbligo di chiusura domenicale commesse nel 2009.

In stretta correlazione con le fattispecie sulle quali sono chiamati a decidere – che riguardando sanzioni amministrative sono assoggettate, in linea generale, alla legge vigente al momento della condotta illecita – i rimettenti, in sostanza, ritengono che il dedotto contrasto tra la disposizione regionale censurata e quella statale evocata comporti l'illegittimità costituzionale della prima sin dal momento del suo ingresso nell'ordinamento e, in particolare, nel periodo precedente all'entrata in vigore (il 6 dicembre 2011) della menzionata norma statale. In questa prospettiva, l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale, producendo gli effetti retroattivi di cui agli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), inciderebbe anche sulle fattispecie oggetto dei processi a quibus.

3.– Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere unitariamente trattati e definiti con unica decisione.

4.– I rimettenti muovono, come detto, dalla prospettiva secondo cui l'evocata norma statale, sopravvenuta nel 2011, costituisca parametro interposto idoneo, *ratione temporis*, a valutare la legittimità costituzionale di una disciplina legislativa regionale previgente, in quanto risalente a un arco temporale anteriore all'entrata in vigore del parametro stesso.

4.1.– Tale assunto non è condivisibile e rende le questioni così prospettate non fondate.

4.2.– Nel caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, infatti, la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2021 e n. 5 del 2020).

Pertanto, se, come nel caso in esame, nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenza tra Stato e Regioni e deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio stesso.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, difatti, l'intervento di un nuovo parametro statale non produce l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella statale (sentenze n. 189 del 2021, n. 70 del 2020 e n. 218 del 2017).

Tale conclusione non è scalfita dal rilievo che i rimettenti vorrebbero attribuire alla retroattività, sancita dagli artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, delle sentenze che pronunciano l'illegittimità di una norma di legge.

Se, infatti, le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale operano *ex tunc*, è altrettanto vero che «la naturale retroattività degli effetti [di tali pronunce] non è senza eccezioni» e, per quanto qui rileva, «diversa è la decorrenza in caso di “illegittimità costituzionale sopravvenuta”» (sentenza n. 246 del 2019), la quale produce effetti a partire dal momento in cui diviene «attuale la discrasia [...] della distribuzione delle competenze» (sentenza n. 189 del 2021).

Alla luce delle considerazioni svolte, si deve escludere che l'evocato parametro interposto, entrato in vigore il 6 dicembre 2011 e privo di efficacia retroattiva, sia idoneo, *ratione temporis*, a determinare la dedotta illegittimità costituzionale della denunciata norma regionale per il periodo precedente alla novella legislativa statale.

Quanto al periodo successivo, resta solo da precisare che questa Corte non può, d'ufficio, procedere a considerarlo perché la valutazione di legittimità costituzionale della norma, per tale periodo, non si pone in rapporto di pregiudizialità con le questioni sollevate, in quanto l'eventuale pronuncia di incostituzionalità non rilevarebbe nei giudizi a quibus.

4.3.– Le questioni prospettate dagli odierni rimettenti devono, pertanto, essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio), come modificato e integrato dall'art. 12 della legge della Regione Puglia 7 maggio 2008, n. 5, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 1° agosto 2003, n. 11 (Nuova disciplina del commercio)», sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione seconda civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 settembre 2021, n. 226

Materia: impiego pubblico – bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: per violazione dell'art. 81, terzo comma, art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., e degli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 10 e 11, lett. b) della legge della Regione Siciliana del 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie);
- illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana);
- estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020,

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 10 e 11, lettera b), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e degli articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che non prevedono la competenza legislativa regionale in materia di finanza pubblica, nonché degli articoli 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, in relazione al principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); e per violazione, implicita secondo la Corte, dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con distinto ricorso, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e perché le norme impugnate esulerebbero dalle competenze statutarie.

La Corte costituzionale si esprime riunendo i due giudizi in un'unica pronuncia. Successivamente, a seguito della rinuncia della difesa erariale al ricorso, la Corte ha dichiarato estinto il processo limitatamente all'articolo 1, comma 11, lettera b), della legge regionale siciliana 16/2020.

Il ricorrente lamenta che l'articolo 1, comma 10, della legge regionale impugnata, intervenendo sull'articolo 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4

(Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), ha demandato la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile (in analogia a quanto riconosciuto ai corpi di polizia ad ordinamento civile) per il personale del Corpo forestale della Regione Siciliana alla contrattazione collettiva, senza individuare la relativa copertura finanziaria e in violazione delle competenze statuarie, poiché gli articoli 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana non attribuiscono alla Regione la competenza legislativa in materia di finanza pubblica, nonché in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e del principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, per cui ogni norma che importi nuovi o maggiori spese deve inderogabilmente indicare i mezzi per farvi fronte.

Con la successiva legge regionale siciliana 29/2020, la Regione ha inteso dare copertura finanziaria, mediante l'articolo 2, comma 1, alla previsione della legge della Regione Siciliana 16/2020, prevedendo l'importo di euro 505.000,00 destinato alla futura copertura della spesa relativa alle suddette indennità.

Inoltre, la legge regionale siciliana 29/2020 ha previsto, all'articolo 1, comma 1, la spesa di 5 milioni di euro da destinare all'assunzione di nuovo personale nel Corpo forestale regionale.

Entrambe le disposizioni individuano come capitolo di spesa del bilancio regionale quello relativo alle retribuzioni del personale. La difesa dello Stato rileva che il capitolo in questione sarebbe sicuramente incapiente, trattandosi di spese incomprimibili e obbligatorie.

Inoltre, le disposizioni impugnate con il secondo ricorso sarebbero prive della necessaria proiezione finanziaria per gli anni 2023 e successivi e ciò in violazione dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'articolo 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), che impongono la quantificazione delle spese obbligatorie con una previsione decennale.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale siciliana n. 16 del 2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione

La norma interviene sul trattamento economico del personale del Corpo forestale regionale, demandando alla contrattazione sindacale l'adeguamento dell'indennità pensionabile. La disciplina di questo personale è rimasta privatistica, anche dopo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, poiché il riordino non ha riguardato i Corpi forestali delle Regioni e delle Province autonome che non facevano parte del Corpo forestale dello Stato e che sono rimasti regolati dalla disciplina vigente, rimanendo i rapporti di lavoro contrattualizzati.

È così intervenuto l'articolo 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), prevedendo che al personale del Corpo forestale della Regione venisse attribuita l'indennità mensile pensionabile corrisposta in misura pari alle corrispettive qualifiche del personale del Corpo forestale dello Stato; successivamente, la legge regionale impugnata (art. 1, comma 10) ha aggiunto, al comma 6 della ricordata legge regionale siciliana n. 4 del 2007, la previsione che la suddetta indennità mensile pensionabile sia corrisposta in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definita in sede di contrattazione collettiva.

La Consulta argomenta di aver sempre affermato, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, che il canone costituzionale dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione «*opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte*» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio «*nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato*» (sentenza n. 235 del 2020).

La Corte, tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale, rammenta in primo luogo l'articolo 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («*per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita*»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'articolo 17 della medesima legge di contabilità. Inoltre richiama le disposizioni – ulteriormente specificative dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'articolo 38, comma 1, a mente del quale «*[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]*»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Nel caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'articolo 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011. Ne consegue che la legge regionale impugnata, prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale siciliana 16/2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, con assorbimento degli altri parametri invocati.

Il secondo ricorso è stato proposto nei confronti degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale siciliana 29/2020, le cui disposizioni impugnate individuano per la copertura della spesa (relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile) le somme gravanti sul capitolo di spesa, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022, relativo alle retribuzioni del personale.

Anche in questo caso la Consulta rammenta che l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine il comma 7 precisa che «*[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento*».

Nella specie le due norme impugnate intervengono in materia di spese obbligatorie e continuative, avendo ad oggetto, l'una, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per l'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, e, l'altra, l'autorizzazione di spesa di 505.000,00 euro per la corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile.

La questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge regionale siciliana 29/2020 è fondata per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione

Secondo quanto ricostruito dalla Corte, le previsioni finanziarie della legge regionale impugnata contrastano palesemente con l'articolo 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 in quanto sia l'articolo 1, comma 1, che l'articolo 2, comma 1, della legge regionale 29/2020 si limitano ad individuare la copertura a valere sul capitolo di spesa relativo alle retribuzioni del personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale.

Nel caso delle disposizioni impugnate, come già detto, si tratta di nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento, quindi dall'aumento, delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale però non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

La Corte sottolinea come né la relazione allegata al disegno di legge, né la ulteriore documentazione presentata dalla Regione sono sufficienti a dimostrare che le risorse stanziare nel capitolo indicato siano effettivamente presenti e disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri. Così come si ritiene che la proiezione decennale allegata alla legge regionale impugnata non è *«rispondente ai dettami indicati dall'articolo 17 della l. n. 196 del 2009, dacché, limitandosi a replicare per il decennio la cifra del tutto invariata dei costi presunti per l'esercizio finanziario 2020, non contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento» (art. 17, comma 7, primo periodo) ».*

Alla luce di quanto esposto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29/2020 per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 226
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10 e 11, lettera b), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie), e degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 22-25 settembre 2020 e il 9-15 febbraio 2021, depositati in cancelleria il 5 ottobre 2020 e il 18 febbraio 2021, iscritti, rispettivamente, al n. 89 del registro ricorsi 2020 e al n. 8 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020 e n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con separati ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 89 del 2020 e n. 8 del 2021), l'art. 1, commi 10 e 11, lettera b), della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie) e gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana).

Con atto del 9 luglio 2021, la difesa dello Stato ha rinunciato al ricorso limitatamente all'art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020. La Regione ha accettato la rinuncia con atto depositato il 27 luglio 2021 e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

2.– La prima legge regionale impugnata (reg. ric. n. 89 del 2020), ha ad oggetto l'istituzione di una indennità per il Corpo forestale della Regione Siciliana, che non è stato riassorbito nell'Arma dei carabinieri, da corrispondersi, in analogia con i corpi di polizia ad ordinamento civile dello Stato, al personale con qualifica non dirigenziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 per la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, e degli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché, implicitamente, anche per la violazione dell'art. 81 Cost.

La Regione Siciliana, costituita in giudizio, ha replicato che si sarebbe trattato della mera individuazione dei parametri per i futuri adeguamenti di tale indennità rimessi comunque alla contrattazione collettiva.

3.– Con la successiva legge reg. Siciliana n. 29 del 2020, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il secondo ricorso (reg. ric. n. 8 del 2021), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., la Regione ha inteso dare copertura finanziaria, mediante l'art. 2, comma 1, alla previsione della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, prevedendo l'importo di euro 505.000,00 destinato alla futura copertura della spesa relativa alle suddette indennità.

Inoltre, la legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 ha previsto, all'art. 1, comma 1, la spesa di 5 milioni di euro che destina all'assunzione di nuovo personale nel Corpo forestale regionale.

4.– Entrambe le disposizioni prevedono che la spesa gravi sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale, relativo alle retribuzioni del personale.

La difesa dello Stato rileva che il capitolo in questione sarebbe sicuramente incapiente, trattandosi di spese incompressibili e obbligatorie.

5.– Infine, le disposizioni impugnate con il secondo ricorso sarebbero prive della necessaria proiezione finanziaria per gli anni 2023 e successivi e ciò in violazione dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'art. 7, comma 8, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), che impongono la quantificazione delle spese obbligatorie con una previsione decennale.

6.– La Regione resistente si è difesa presentando documentazione tesa a dimostrare l'idoneità della copertura della spesa: relazione tecnico-finanziaria, certificazione della Ragioneria regionale, piano di fabbisogno triennale della spesa per il personale, e una sommaria analisi della spesa decennale.

La Regione sostiene comunque che il capitolo relativo alla spesa del personale avrebbe capienza, avendo a suo tempo già previsto la possibilità delle nuove assunzioni.

6.1.– La difesa dello Stato non ha replicato, ma spetta a questa Corte valutare la idoneità della documentazione esibita e verificare la asserita copertura della spesa.

7.– Stante la connessione delle questioni oggetto dei due ricorsi, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

8.– Va pertanto dichiarato estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020.

9.– Il primo ricorso (reg. ric. n. 89 del 2020) impugna, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e degli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, l'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, che rimette alla contrattazione sindacale la definizione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione Siciliana; nondimeno, dal tenore della motivazione, che si riferisce alla mancata individuazione della copertura finanziaria della spesa, si evince che la doglianza afferisce anche al contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

9.1.– La norma interviene sul trattamento economico del personale del Corpo forestale regionale, demandando alla contrattazione sindacale l'adeguamento dell'indennità pensionabile.

9.2.– La disciplina di questo personale è rimasta privatistica, anche dopo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, per effetto dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e del decreto legislativo di attuazione 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», poiché il riordino non ha riguardato i Corpi forestali delle Regioni e delle Province autonome che non facevano parte del Corpo forestale dello Stato e che sono rimasti regolati dalla disciplina vigente, rimanendo i rapporti di lavoro contrattualizzati.

È così intervenuto l'art. 1, comma 6, della legge della Regione Siciliana 27 febbraio 2007, n. 4 (Riproposizione di norme concernenti il personale del Corpo forestale della Regione), prevedendo che al personale del Corpo forestale della Regione venisse attribuita l'indennità mensile pensionabile corrisposta in misura pari alle corrispettive qualifiche del personale del Corpo forestale dello Stato; successivamente, la legge regionale impugnata (art. 1, comma 10) ha aggiunto, al comma 6 della ricordata legge reg. Siciliana n. 4 del 2007, la previsione che la suddetta indennità mensile pensionabile sia corrisposta in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definita in sede di contrattazione collettiva.

9.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

9.4.– Questa Corte, anche con particolare riferimento alla Regione Siciliana, ha affermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26 del 2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, precisando inoltre che lo stesso statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» (sentenza n. 235 del 2020).

9.5.– Tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale deve rammentarsi in primo luogo l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018), con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità. Devono poi richiamarsi le disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, a mente del quale «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime [...]»; solamente nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

La suddetta regola, peraltro, è già da tempo presente nell'ordinamento regionale, considerato che anche la legge regionale n. 47 del 1977, all'art. 7, comma 8, prevede che «[l]e leggi della Regione che autorizzano spese correnti a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale vigente e ne indicano la relativa copertura finanziaria a carico del bilancio medesimo. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell'onere annuo alla legge di approvazione del bilancio».

9.6.– Nel caso di specie si tratta di spese afferenti al trattamento economico del personale dipendente e quindi rientranti tra le spese obbligatorie aventi natura permanente, come espressamente previsto dall'art. 48, comma 1, lettera a), del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011.

Ne consegue che la legge regionale impugnata, prevedendo che l'incremento dell'indennità mensile pensionabile sia corrisposto in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile e definito in sede di contrattazione collettiva, avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l'onere annuale e quello a regime.

9.7.– La Regione Siciliana sostiene la natura meramente programmatica della norma impugnata; tuttavia l'aver demandato alla futura contrattazione collettiva la definizione dell'adeguamento dell'indennità non poteva esimere la legge regionale dal prevedere comunque quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l'apertura di una trattativa sindacale, dovendo la contrattazione collettiva nel pubblico impiego svolgersi nell'ambito di una provvista finanziaria assegnata e preventivamente definita.

10.– Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., con assorbimento degli altri parametri invocati.

11.– Il secondo ricorso (reg. ric. n. 8 del 2021), è stato proposto, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nei confronti degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020: le disposizioni impugnate individuano per la copertura della spesa – relativa rispettivamente all'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale e alla corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile – le somme gravanti sulla Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022.

11.1.– Va innanzitutto ricordato che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali esclusive modalità di copertura finanziaria delle spese l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Inoltre, il successivo comma 3 stabilisce che le norme che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infine il comma 7 precisa che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

11.2.– Nella specie le due norme impugnate intervengono in materia di spese obbligatorie e continuative, avendo ad oggetto, l'una, l'autorizzazione di spesa di 5 milioni di euro per l'assunzione di nuovo personale del Corpo forestale regionale, e, l'altra, l'autorizzazione di spesa di 505.000,00 euro per la corresponsione al suddetto personale dell'adeguamento dell'indennità pensionabile.

11.3.– La relazione allegata al disegno di legge precisa che le risorse finanziarie finalizzate al reclutamento di centottanta unità di personale e di duecentosettanta corsisti rientrerebbero nel Capitolo 150001, Missione 9, Programma 5, che in atto contiene uno stanziamento di euro 44.702.000,00, con una disponibilità di euro 8.721.725,00 di cui 2.000.000,00 già impegnati dall'art. 1, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020. Con riferimento all'adeguamento dell'indennità pensionabile, la relazione precisa che finora essa è stata corrisposta con provvedimenti amministrativi, in misura corrispondente agli incrementi del personale del Corpo forestale dello Stato. Tuttavia dopo l'assorbimento di quest'ultimo nell'Arma dei carabinieri, per accordare l'adeguamento a quello previsto per il personale con qualifica non dirigenziale dei corpi di polizia ad ordinamento civile dal decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2018, n. 39 (Recepimento dell'accordo sindacale e del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare «Triennio normativo ed economico 2016-2018») è stato incrementato il capitolo 150001 di bilancio, su cui la suddetta indennità gravava già in precedenza, per un importo pari ad euro 505.000,00 per anno quantificato per gli esercizi finanziari 2021-2022-2023.

11.4.– La Regione Siciliana ha prodotto anche una nota del Ragioniere generale regionale che ha espresso parere favorevole al disegno di legge, che tale incremento prevedeva, osservando che le disponibilità sul predetto capitolo derivano dalle risorse finanziarie non impegnate per l'esercizio 2020 e che esse risulterebbero sufficienti ad assicurare la copertura finanziaria richiesta, pur essendo necessaria la copertura per gli esercizi finanziari successivi in ragione della natura pluriennale e continuativa della spesa, che comunque è destinata ad un decremento a seguito dei pensionamenti previsti nel triennio 2021-2023.

12.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 è fondata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

12.1.– Le previsioni finanziarie della legge regionale impugnata contrastano palesemente con l'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009 in quanto sia l'art. 1, comma 1, che l'art. 2, comma 1,

della legge reg. n. 29 del 2020 si limitano ad individuare la copertura a valere sulla Missione 9, Programma 5, Capitolo 150001 del bilancio regionale.

12.2.– Il capitolo 150001 comprende le spese per il personale non dirigenziale del Corpo forestale regionale (CFR).

Nel caso delle disposizioni impugnate si tratta di nuove e maggiori spese, derivanti cioè da nuove assunzioni e dall'adeguamento (id est aumento) delle indennità mensili pensionabili.

La legge regionale in tal modo non prevede alcuna nuova entrata né prevede alcuna riduzione di spesa permanente al fine di coprire detti oneri.

Essa inoltre non accompagna lo stanziamento con una relazione tecnica che giustifichi il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziato e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri.

12.3.– I documenti prodotti dalla difesa regionale sono evidentemente inconferenti e comunque gravemente insufficienti a fondare ogni possibile giudizio positivo di copertura. Essi in realtà finiscono per confermare l'assenza di idonei stanziamenti finanziari in bilancio.

Il suddetto capitolo 150001 è un 'contenitore' di spese permanenti obbligatorie connesse allo status giuridico ed economico dei dipendenti del CFR.

12.4.– L'argomento principale sostenuto dalla Regione, e cioè che le disponibilità già in esso presenti mostrerebbero risorse disponibili per circa 8 milioni di euro, è privo di fondamento e di ogni effettivo riscontro.

12.5.– Innanzitutto risulta indimostrato e comunque non corretto che le risorse già stanziato per spese previste in bilancio potessero contenere delle eccedenze tali da sopportare l'ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio.

Infatti, costituisce principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017).

Tale principio trova viepiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità.

12.6.– Ciò premesso, laddove comunque si ritenga che, nondimeno, lo stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da risorse derivanti da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa, se ne sarebbe dovuta dare un'analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica e nello sviluppo degli oneri con proiezione almeno decennale (art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009).

13.– Nessuno di tali elementi conoscitivi è stato in realtà prodotto dalla Regione Siciliana, che dimostra solamente l'astratta pertinenza del capitolo 150001 nel provvedere alle coperture delle spese in oggetto, cosa ben diversa dalla effettiva presenza delle relative risorse finanziarie.

13.1.– La dimostrazione della permanente presenza di un'eccedenza di risorse (almeno pari alle nuove spese) in tale capitolo avrebbe richiesto, come già anticipato, un analitico esame di tutte le tipologie di spesa già fatte gravare nel triennio, a regime e dei rispettivi andamenti, con proiezioni almeno decennali delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento (art. 17, comma 7: «[...] Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili [...])»).

13.2.– Solo in tal modo, assolvendo a detti oneri probatori sarebbe stato possibile intendere se vi fosse effettivamente una tendenziale e permanente eccedenza di risorse tra quelle già stanziato nel predetto capitolo.

Tanto non è avvenuto nel caso di specie ed anzi, a mero titolo di esempio, lo stanziamento previsto per il 2021 non sembra comunque tenere conto delle due ulteriori autorizzazioni di spesa disposte per il personale da assumere: 2 milioni di euro di cui all'art. 1, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020 e 5,505 milioni di euro di cui agli artt. 1 e 2 della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020.

13.3.– È evidente che la “proiezione decennale – costi decennali a regime” allegata alla legge regionale impugnata non è assolutamente rispondente ai dettami indicati dall’art. 17 della l. n. 196 del 2009, dacché, limitandosi a replicare per il decennio la cifra del tutto invariata dei costi presunti per l’esercizio finanziario 2020, non «[...] contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all’andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento» (art. 17, comma 7, primo periodo).

13.4.– Neppure soddisfa tali dettami la nota del Ragioniere regionale prodotta dalla Regione Siciliana, che si limita ad attestare apoditticamente la presenza di disponibilità di circa 8 milioni di euro in dipendenza degli andamenti di spesa del corrente anno (2020) sul capitolo 150001, peraltro a gestione ancora non conclusa. È lo stesso Ragioniere regionale, poi, che in detta nota conferma la necessità di prevedere una copertura per gli anni successivi al 2020, rendendo evidente che l’indicazione per detto anno si appalesa una disponibilità una tantum, destinata al rapido riassorbimento delle dinamiche già in essere delle spese e delle relative coperture finanziarie.

14.– Deve pertanto dichiararsi l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2020 per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost.

15.– Gli altri parametri costituzionali che la difesa dello Stato ha evocato sono da considerarsi assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 10, della legge della Regione Siciliana 20 luglio 2020, n. 16 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Siciliana 3 dicembre 2020, n. 29 (Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana);

3) dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 11, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2020, promossa, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 227

Materia: pubblico impiego - ordinamento degli uffici

Parametri invocati: artt. 3, 51, 97 Cost.;

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Sardegna

Oggetto: art. 2, comma 40, l.r. Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale); art. 1, comma 2, l.r. Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese); art. 4 l.r. Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale); art. 9, l.r. 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3;
- 2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47, nella versione vigente precedentemente alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), limitatamente alla parte in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma»;
- 3) Manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Tar Sardegna rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità sulle norme di cui all'oggetto.

Preliminarmente, la Corte dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21, per difetto assoluto di motivazione delle censure da parte del rimettente.

Le norme residue, sulle quali la Corte si pronuncia nel merito, ritenendo irrilevante lo *jus superveniens* (L.r. 34/2020), prevedono, nel loro combinato disposto, l'inquadramento a tempo indeterminato tramite concorso interamente riservato e per soli titoli del personale che ha prestato servizio nella Associazione regionale allevatori Sardegna (ARAS) nei ruoli dell'Agenzia per l'assistenza tecnica in agricoltura (LAORE). Prevedono inoltre la conservazione dell'anzianità già maturata all'atto del passaggio da Aras, soggetto di diritto privato, a Laore, soggetto di diritto pubblico.

Fa notare la pronuncia come si sia sostanzialmente di fronte ad un'ipotesi di passaggio generalizzato alle dipendenze di un ente pubblico di tutto il personale di un'associazione di natura

privata, con esclusione dell'accesso dall'esterno alla procedura, che perciò non può neppure definirsi concorsuale.

A questo proposito, brevemente, i giudici ricordano la costante giurisprudenza costituzionale a mente della quale la deroga al principio del pubblico concorso di cui all'articolo 97 della Costituzione può ritenersi giustificata solo quando, in casi eccezionali, essa deroga risulti funzionale all'interesse pubblico.

Nel caso *sub iudice*, l'effetto della deroga al principio del pubblico concorso, lungi dall'integrare il perseguimento dell'interesse pubblico, si risolve in una ingiustificata posizione di privilegio per gli ex dipendenti ARAS rispetto a potenziali candidati esterni.

Attesa la patente violazione della regola di cui all'articolo 97 della Costituzione, le norme di cui si discorre vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

SENTENZA N. 227
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale), dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna nel procedimento vertente tra P. C. e altri e Laore Sardegna e altri, con ordinanza del 21 dicembre 2020, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 34 del 2021), il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale), dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese).

Le questioni in esame sono state sollevate nell'ambito di un giudizio promosso da alcuni dipendenti in servizio presso l'Agenzia per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale della Regione Sardegna (Laore) avverso la stessa Agenzia e la Regione Sardegna, onde ottenere l'annullamento della determinazione del Commissario straordinario 11 ottobre 2019, n. 161 e di tutti gli atti allegati e connessi alla medesima, relativi al concorso, riservato e per soli titoli, per l'inquadramento nella detta agenzia del personale dell'Associazione regionale

allevatori della Sardegna (ARAS) in servizio alla data del 31 dicembre 2006, che abbia prestato la propria attività lavorativa nei servizi di assistenza tecnica a favore degli allevatori della Sardegna, ivi compresa l'attività di laboratorio e di amministrazione, finanziati con risorse regionali o statali, per almeno tre anni.

2.– Il TAR rimettente ritiene le questioni rilevanti e non manifestamente infondate.

In ordine alla rilevanza, il giudice a quo evidenzia che i ricorrenti non trarrebbero alcuna utilità dall'eventuale accoglimento delle censure «che riguardano le modalità con cui è stato redatto il bando, le sue clausole, le modalità di valutazione dei titoli», avendo interesse solo alla caducazione dell'intera procedura di reclutamento.

Per queste ragioni, la decisione, ad avviso del rimettente, non può prescindere dalla valutazione circa la legittimità costituzionale delle norme censurate, in quanto solo dall'eventuale annullamento di queste potrebbe derivare l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati e, quindi, l'accoglimento del ricorso.

A sostegno della non manifesta infondatezza, il TAR Sardegna, richiamata la giurisprudenza costituzionale che riconosce nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, quale procedura strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, rileva che tale principio, nonostante sia stato formulato per lo più con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, è stato ritenuto applicabile dalla giurisprudenza costituzionale anche quando la riserva integrale dei posti operi nei confronti di personale dipendente da enti di diritto privato (sono citate le sentenze n. 299 e n. 72 del 2011, e n. 267 del 2010).

3.– Con l'ordinanza di rimessione vengono testualmente censurati, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., gli artt. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, 4 della legge reg. Sardegna n. 37 del 2016, 9 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018 e 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018.

Ciò ancorché le questioni sollevate risultino, sulla base delle censure proposte dal rimettente, essenzialmente incentrate su quanto disposto dall'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, ai sensi del quale «[l]'Agenzia LAORE Sardegna è autorizzata a inquadrare, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, il personale dipendente dell'Associazione regionale allevatori in servizio alla data del 31 dicembre 2006, che abbia prestato la propria attività lavorativa nei servizi di assistenza tecnica a favore degli allevatori della Sardegna, ivi compresa l'attività di laboratorio e di amministrazione, finanziati con risorse regionali o statali, per almeno tre anni, riconoscendo nel passaggio l'anzianità di servizio e, a tal fine, la Giunta regionale, in attuazione della legge della Regione Sardegna 8 agosto 2006, n. 13 (Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna), articolo 28, adotta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modifiche della pianta organica della stessa Agenzia. Alla relativa spesa si fa fronte con le risorse previste nell'UPB S06.04.009».

4.– Preliminarmente, va dichiarata la manifesta inammissibilità per assoluto difetto di motivazione delle censure formulate in relazione agli artt. 4 della legge reg. Sardegna n. 37 del 2016 e 9 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018.

La prima di dette disposizioni prevede che «[e]sclusivamente per le finalità di cui alla presente legge volte al superamento del precariato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2, le amministrazioni del sistema Regione, contestualmente all'approvazione del piano pluriennale di cui all'articolo 3, provvedono, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge n. 101 del 2013 e dell'articolo 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), e successive modifiche ed integrazioni, e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, al rinnovo o alla proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, dei contratti di lavoro a termine interessati dalle procedure di cui alla presente legge e individuati con le modalità previste dall'articolo 3, comma 4, lettera a)»; mentre la seconda disposizione indicata prevede che «[i]l termine del 31 dicembre 2018 previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale 22

dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale) è prorogato al 31 dicembre 2020».

Si tratta di disposizioni volte, evidentemente, al superamento del precariato nella pubblica amministrazione, che stabiliscono il rinnovo o la proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, dei contratti di lavoro a termine di dipendenti pubblici e che, come tali, risultano del tutto estranee alla questione dell'inquadramento nella pubblica amministrazione regionale, senza pubblico concorso, del personale proveniente dall'ARAS, ente di diritto privato.

Tali censure devono, pertanto, ritenersi manifestamente inammissibili.

5.– Con riferimento, poi, all'esatta delimitazione del thema decidendum va rilevato che le motivazioni e le conclusioni dell'ordinanza di rimessione si rivolgono, indistintamente, all'intero art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, che detta, in generale, disposizioni in materia di assistenza agli imprenditori zootecnici, senza però precisare quale sia la disposizione/norma sospettata di illegittimità costituzionale.

La valutazione delle specifiche censure contenute nell'ordinanza rende, però, evidente che il giudice a quo ha inteso denunciare, oltre che l'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009, esclusivamente il comma 2 del citato art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, che, disciplinando i compiti dell'Agenzia Laore, a quello rinvia, limitatamente dunque alla parte finale in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma».

Come già rilevato, infatti, l'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 rappresenta la disposizione che ha imposto alla Regione autonoma Sardegna di procedere all'inquadramento nei ruoli dell'agenzia Laore Sardegna, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, del personale dipendente dell'ARAS in servizio alla data del 31 dicembre 2006.

Tale norma è, però, rimasta priva di attuazione sino a che l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, segnatamente la parte finale del suo comma 2, non l'ha specificamente richiamata, disponendo che le venisse data attuazione.

6.– Successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, la Regione autonoma Sardegna ha approvato la legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), che ha modificato il procedimento di inquadramento in Laore del personale di ARAS, già disciplinato dalle norme oggetto della odierna questione di legittimità costituzionale, abrogando il comma 40 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 e modificando il testo dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, eliminando da esso ogni riferimento all'indicato art. 2, comma 40, e inserendo un comma 2-bis, per cui l'Agenzia Laore, «sulla base della programmazione triennale del fabbisogno è autorizzata ad assumere, tramite concorso pubblico per titoli e colloquio, il personale necessario» allo svolgimento delle proprie funzioni.

Questa Corte ha avuto modo di precisare, già in altre occasioni, che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto» esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenze n. 170 e n. 7 del 2019).

Nel caso in esame, quindi, poiché la procedura oggetto di impugnazione è stata bandita nella vigenza delle norme censurate, è alla luce di queste che il TAR Sardegna è chiamato a svolgere il proprio sindacato giurisdizionale e, perciò, la sollevata questione è rilevante nel giudizio in corso, né si pone l'esigenza di restituire gli atti per una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Neppure, sotto altro profilo, tale *ius superveniens* può comportare la cessazione della materia del contendere, come, invece, richiesto dalla Regione autonoma Sardegna nella sua memoria di costituzione in giudizio.

Tale conseguenza si può, infatti, determinare solo nei casi di giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ricorso in via principale.

7.– Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost. sono fondate.

7.1.– Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010).

Infatti, secondo la stessa sentenza, «la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.».

Già in passato questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del mancato ricorso a una tale «forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 40 del 2018), in relazione a norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale (ex multis, sentenza n. 225 del 2010).

Un simile trasferimento automatico finirebbe, infatti, per risolversi in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di una procedura come quella descritta, in violazione dell'art. 97 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 3 e 51 Cost. (ex multis, sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

Anche nel caso di trasferimento di funzioni da soggetti privati ad enti pubblici, come nel caso in esame, deve ritenersi che «l'automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di status – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che [...] non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico» (sentenza n. 167 del 2013).

Se ne deve concludere che il generale ed automatico transito del personale di un ente di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale non possa essere realizzato senza il previo espletamento di una procedura selettiva non riservata, ma aperta al pubblico, in quanto, altrimenti, si avrebbe una palese ed ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi – come più volte affermato da questa Corte – le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (ex multis, sentenza n. 190 del 2005).

7.2.– Nel caso in esame, le norme regionali censurate vengono a vincolare, invece, l'amministrazione a bandire una procedura che si risolve in una riserva integrale dei posti messi a concorso a favore dei dipendenti di un ente privato, l'ARAS, per i quali viene prevista, per di più, l'entrata in servizio nella pubblica amministrazione con la sola valutazione dei titoli e con l'anzianità pregressa già maturata presso il precedente datore di lavoro privato.

Pertanto, le norme regionali qui esaminate nella versione vigente precedentemente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Sardegna n. 34 del 2020, non soddisfano le condizioni che possono, in alcuni limitati casi, giustificare la deroga al principio del pubblico concorso.

7.3.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 2, comma 40, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 e dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 47 del 2018, nella versione vigente precedentemente alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 34 del 2020, limitatamente alla parte in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 40, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2018, n. 47 (Attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale n. 3 del 2009 e provvedimenti per garantire il servizio di assistenza zootecnica alle imprese), nella versione vigente precedentemente alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2020, n. 34 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale n. 47 del 2018 in materia di assistenza tecnica agli imprenditori zootecnici), limitatamente alla parte in cui stabilisce «e svolge le corrispondenti funzioni mediante l'attuazione dell'articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma»;

3) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sardegna 22 dicembre 2016, n. 37 (Norme per il superamento del precariato nel sistema Regione e altre disposizioni in materia di personale) e dell'art. 9 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 228

Materia: Usi civici

Parametri invocati: articoli 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 9, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative»

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

L'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, impugnato dal Governo, modificando l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: a) iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; b) azienda con presenza zootecnica; c) ricoveri per stabulazione invernale; d) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi. Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capital. Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità. Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

La Corte prima di esaminare nel merito le questioni di legittimità sollevate dal ricorrente, illustra il quadro normativo di riferimento, che in breve qui si riassume.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (legge 16 giugno 1927, n. 1766).

Innanzitutto deve considerarsi che dalla nuova legge – e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell'istituto – emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca

valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi dalla Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), disposizione poi replicata dall'art. 142, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» – termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell'epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») – come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni.

Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività.

Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (uti singuli e uti cives) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti);

poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato l'assetto della legge 1766/1927 quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali mentre il legislatore del 2017 ha introdotto significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera b), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato ab immemorabile (art. 3, comma 5). Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera c), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà inter-generazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre – diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia inter vivos che mortis causa), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato dalla Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la "realità" (si tratta di un potere immediato e diretto sulla res), l'"assolutezza" (il diritto può essere fatto valere erga omnes) e l'"inerenza" (il diritto grava direttamente sul bene).

Tutto ciò premesso, la Corte passa ad esaminare il merito delle questioni.

Sotto il profilo della denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione è fondata.

La Corte, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale, evidenzia che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017) un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione

petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono – come già sopra rilevato – gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

A tali enti – dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 – sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

SENTENZA N. 228
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (recte: comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-11 giugno 2020, depositato in cancelleria il 12 giugno 2020, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere a), b), c) e d) (recte: art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative), per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione, il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2.– L'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, modificando l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: a)

iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; b) azienda con presenza zootecnica; c) ricoveri per stabulazione invernale; d) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi.

Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capitali.

Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità.

Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

3.– Secondo il ricorrente, l'illustrata norma regionale determinerebbe, in primo luogo, una «potenziale» violazione dell'art. 2 Cost., in quanto, concretando una distorsione dell'istituto di uso civico così come disciplinato dalla legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), il cui art. 1 riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, limiterebbe l'esercizio di un diritto fondamentale storico attribuito alla persona nell'ambito di una formazione sociale in cui si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, la norma regionale impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost., poiché, attraverso la predetta distorsione dell'istituto, introdurrebbe indebitamente un «regime preferenziale» per alcune categorie di utenti a scapito di altre o, in altre parole, «condizioni limitanti» a carico di taluni cittadini ed in favore di altri, in funzione dell'esercizio del diritto, non previste dalla normativa statale e in contrasto con il carattere del diritto stesso quale diritto, di uso e gestione delle terre di collettivo godimento, riconosciuto ad ogni civis «in quanto appartenente ad una determinata collettività».

In terzo luogo, la norma impugnata, non limitandosi alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, ma spingendosi ad incidere sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive (area di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto rientrante nella materia dell'«ordinamento civile»), si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In quarto luogo, infine, ponendo delle condizioni di favore per taluni allevatori a discapito di altri, non solo in funzione dell'assegnazione delle terre civiche ma anche in funzione del pagamento del canone annuale, la norma censurata violerebbe gli artt. 101 e 102 TFUE (che prevedono il principio della parità di concorrenza tra operatori economici), nonché, per loro tramite, l'art. 117, primo comma, Cost. (che subordina l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario), e infine, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

4.– All'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale giova premettere il quadro normativo di riferimento, soprattutto quanto alla ricognizione dei caratteri del diritto di uso civico e di dominio collettivo.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (la legge 16 giugno 1927, n. 1766, recante «Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751» di conversione del regio decreto n. 751 del 1924).

4.1.– Innanzi tutto deve considerarsi che dalla nuova legge – e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell’istituto – emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l’ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell’epoca valutava l’uso promiscuo delle risorse fondiari e nell’esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull’indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell’ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un’evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi da questa Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall’art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), disposizione poi replicata dall’art. 142, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

La sovrapposizione tra tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio, introdotta dalla legge n. 431 del 1985, si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale «prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale”» (sentenza n. 46 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 345 del 1997 e n. 133 del 1993).

Più recentemente questa Corte ha affermato che «[i]l riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare» (sentenza n. 103 del 2017).

Le istanze di conservazione e valorizzazione delle forme di godimento fondiario collettivo, derivanti dalla loro strumentalità alla salvaguardia di valori e interessi costituzionalmente rilevanti, sono state tradotte dalla nuova legge n. 168 del 2017 in enunciati di principio proclamati nell’art. 2, ove si afferma che la Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi – che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 103 del 2017), oltre quella in materia di «ordinamento civile» di cui si dirà oltre (ai punti 5 e seguenti) – è ora

chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui – nell’enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l’altro, dell’art. 9 Cost. (sentenza n. 71 del 2020) – stabilisce che, con l’imposizione del vincolo paesaggistico, l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio ed aggiunge che «[t]ale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici» (art. 3, comma 6).

Inoltre la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l’ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni.

4.2.– Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» – termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell’epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») – come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all’ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall’art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all’ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell’interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall’ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all’art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l’amministrazione, sia l’oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall’ordinamento per la tutela dell’interesse che lega i soggetti ai beni.

4.2.1.– Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività.

Già prima dell’entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (uti singuli e uti cives) ai quali, in base all’art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l’azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all’aggregato degli utenti, dall’altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all’ente esponenziale degli interessi di quell’aggregato (Comune o associazione degli utenti); poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato questo assetto quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l’appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali.

La progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l’amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera b), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato ab immemorabile (art. 3, comma 5).

Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera c), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà inter-generazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre – diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 fa menzione espressa delle comunioni familiari montane già riconosciute dalle leggi sulla montagna, per affermare che esse «continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini» (art. 2, comma 2, secondo periodo), non diversamente da altre forme associative volte alla gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti all'ordinamento dello Stato.

4.2.2.– Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia inter vivos che mortis causa), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»). Questa Corte ha affermato che «la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività» (sentenza n. 103 del 2017).

Tale regola non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la quale espressamente prevede che il regime giuridico dei beni collettivi «resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, comma 3).

Il regime è stato reso, anzi, ancor più rigido dalla disposizione secondo cui «[c]on l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio» (art. 3, comma 6).

4.2.3.– Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato da questa Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto

di proprietà, quali, in particolare, la “realità” (si tratta di un potere immediato e diretto sulla res), l’“assolutezza” (il diritto può essere fatto valere erga omnes) e l’“inerenza” (il diritto grava direttamente sul bene).

Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo (art. 2, commi 2 e 3, lettera a, della legge n. 168 del 2017) e connotato dal carattere “congiunto” e “riservato” dell’uso.

Da una parte i membri di una certa collettività «insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva» (art. 1, comma 1, lettera d, della legge n. 168 del 2017). Tale carattere congiunto dell’uso sta a significare che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, come del resto era già previsto dall’art. 26 della legge n. 1766 del 1927 con riguardo ai terreni dei demani civici. Sicché, in ragione di ciò, la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene comune; per altro verso, l’uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno.

D’altra parte l’uso “riservato” consiste in ciò che, «salvo diversa decisione dell’ente collettivo», la comunità ha diritto di escludere dal godimento promiscuo coloro che non ne fanno parte (art. 2, comma 3, lettera b, della legge n. 168 del 2017). Il carattere riservato dell’uso costituisce un riflesso nella natura reale del diritto che può essere rivendicato erga omnes tanto dai singoli che dalla comunità.

5.– Tutto ciò premesso quanto ai caratteri strutturali e funzionali degli usi civici e dei domini collettivi, possono ora essere deliberate nel merito le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti dell’art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988.

6.– Sotto il profilo della denunciata lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione è fondata.

7.– Si è già evidenziato che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano, secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l’assolutezza, l’immediatezza e l’inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell’istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell’esercizio del diritto, l’individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L’attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell’esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell’istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell’assegnazione dei terreni gravati dall’uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito

al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono – come già sopra rilevato – gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

A tali enti – dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 – sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

8.– Più specificamente, nella fattispecie in esame, la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio, non ricade quindi nella competenza del legislatore regionale.

Destituito di fondamento è, in particolare, l'assunto della difesa resistente secondo cui non potrebbero essere estesi, alla presente fattispecie, i principi affermati da questa Corte nelle pronunce con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le diverse norme regionali che prevedevano la “sdemanializzazione” dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa.

È vero, infatti che, diversamente da altre norme regionali, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l) (sentenze n. 71 del 2020 e n. 113 del 2018) o lettera s) (sentenze n. 178 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014), Cost., la disposizione oggetto dell'odierna impugnativa non introduce alcuna fattispecie estintiva dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, ma incide, piuttosto, sull'esercizio del diritto di proprietà collettiva da parte dei soggetti che ne sono titolari.

Vi è però che, attraverso l'attribuzione dell'illustrato diritto di priorità, la norma regionale viola in modo non meno incisivo il parametro costituzionale evocato dal ricorrente, dal momento che la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» – oltre a non consentire al legislatore regionale di incidere sul regime giuridico dei beni oggetto di un diritto dominicale – preclude, prima ancora, allo stesso, di intervenire sulla titolarità e sull'esercizio di quel diritto, regolandone il contenuto e i limiti.

Le norme regionali oggetto delle precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale incidevano sulla titolarità e sull'esercizio del diritto di uso civico attraverso la modificazione del regime giuridico dei beni che ne formavano oggetto con l'indebita previsione di ipotesi di alienazione o comunque di mutamento di destinazione dei beni civici, diverse da quelle previste con legge statale. Al riguardo, sia la sentenza n. 113 del 2018 sia la sentenza n. 71 del 2020 avevano evidenziato che l'indebita invasione della competenza statale si realizzava nel momento in cui, attraverso la modifica del regime giuridico dei beni, si determinava, come conseguenza, una disciplina differenziata e limitativa (rispetto a quella statale) della titolarità e dell'esercizio del diritto di proprietà collettiva.

Anche nella presente fattispecie, la norma impugnata incide in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale che non sono in possesso dei requisiti da essa previsti) nella misura in cui limita i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che potrà dispiegarsi solo dopo essere state soddisfatte le richieste di coloro ai quali è attribuito (dalla norma censurata) il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei detti terreni.

L'invasione della disciplina riservata alla competenza legislativa dello Stato emerge proprio in ragione della diretta limitazione del diritto di uso civico della collettività, operata dalla norma impugnata mediante il conferimento del contrario diritto di priorità d'uso a determinati soggetti a scapito di altri.

Questa limitazione si realizzerebbe non solo nell'ipotesi in cui le risorse pascolive risultassero limitate, ma anche nella (pur auspicabile) ipotesi di eccedenza dei terreni. Anche in questa ipotesi, infatti, resterebbe comunque preclusa la possibilità alla collettività complessivamente considerata e ai suoi membri (uti singuli e uti cives) di sfruttare quelle parti del fondo pascolivo concesso in uso esclusivo ai titolari del diritto di priorità indebitamente attribuito dalla legge regionale, in violazione della regola consuetudinaria recepita dalla normativa statale interposta, che configura le terre civiche quale patrimonio indiviso assoggettato al godimento promiscuo di tutti i componenti della comunità.

Ciò non esclude che un'utilizzazione modulare dei terreni pascolivi, su cui insistono diritti di uso civico e di proprietà collettiva, possa essere prevista e regolamentata dagli enti esponenziali, di cui si è sopra detto (in particolare sub punto 4.2.1.), o, in loro mancanza, dai Comuni in regime di amministrazione separata, nei limiti di compatibilità con la vocazione di tali assetti fondiari al godimento collettivo da parte delle comunità originarie.

9.– In definitiva – come questa Corte ha già osservato (sentenza n. 113 del 2018) – sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative (il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici» e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»), non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

Il previgente art. 117 Cost. – nella versione antecedente alla citata riforma costituzionale – non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall'altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (art. 118 Cost., vecchio testo), nonché l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti (sentenza n. 113 del 2018).

In tale contesto costituzionale, pertanto, non solo trovava fondamento l'ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (art. 66, quinto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l'esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni.

Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, di cui si è detto sopra, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 prevede, con norma di carattere transitorio (art. 3, comma 7), che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, le Regioni esercitano

le competenze ad esse attribuite nella disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi incluse le comunioni familiari montane. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

10.– Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative»

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 229

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Parametri invocati: articolo 81 comma terzo della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)"

Esito:

1) cessata materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), 2, e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione;

2) cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante "Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni", promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost;

3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni, peraltro tutte oggetto di successiva abrogazione, sostituzione o modifica, nel prevedere strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese abruzzesi, nonché trasferimenti, operazioni di credito ed acquisti di beni e servizi in favore degli enti locali e, in generale, iniziative di sostegno all'economia regionale, al fine di fronteggiare le difficoltà economiche connesse con l'emergenza pandemica, si ponevano in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, pur stabilendo nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, non provvedevano ai mezzi per farvi fronte.

Infine il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

I due ricorsi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni e la Corte li ha riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

Le impugnative dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, comma 11, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, conseguentemente, quella dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, sono state oggetto di rinuncia, formulata dalla difesa statale, e la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale concernenti le norme predette.

Sono poi impugnati l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), l'art. 3, commi 2 e 4, e l'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

L'art. 3, comma 2, stabiliva che la Regione provvedesse, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, all'acquisto di beni e servizi informatici, nonché di servizi di connettività, al fine di dotare i Comuni abruzzesi di strumenti adeguati in funzione della più efficace ed omogenea implementazione dello smart working.

L'art. 3, comma 4, attribuiva alla Regione il compito di trasferire ai Comuni risorse finalizzate a mantenere ed attivare prestazioni di primaria necessità in favore dei cittadini più fragili.

Entrambe le disposizioni sono state oggetto di abrogazione "secca" ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non ha formato oggetto di successiva impugnazione.

Analoga vicenda abrogativa hanno subito l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (sull'istituzione del fondo rotativo e del fondo di riassicurazione/controgaranzia, nonché sull'estensione e ampliamento delle operazioni di garanzia a favore delle imprese garantite dallo strumento "Abruzzo Crea") e l'art. 9, comma 6, della stessa legge, il quale prevedeva la trasformazione dei fondi rotativi, istituiti ai sensi delle precedenti leggi della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 17 (Disposizioni in favore del Consorzio di Bonifica Centro – Istituzione fondo di rotazione) e 24 agosto 2018, n. 29 (Disposizioni in favore dei Consorzi di Bonifica), in trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti a favore degli enti beneficiari.

Queste ultime disposizioni sono state infatti abrogate, rispettivamente, dagli artt. 1, comma 1, lettera b), e 7 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non hanno formato oggetto di successiva impugnazione.

Per la Corte, una compiuta considerazione della portata dello ius superveniens e del contenuto delle disposizioni impugnate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza, porta a dichiarare cessata la materia del contendere.

Per un verso, infatti, il carattere meramente ed espressamente abrogativo delle disposizioni sopravvenute nel corso del giudizio impone di riconoscere ad esse carattere evidentemente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, atteso che le norme impugnate sono state eliminate dall'ordinamento regionale senza essere sostituite o modificate da altre disposizioni di contenuto diverso. Si è dunque in presenza di un "ritiro" della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, che è stata subito rimossa – proprio all'indomani del ricorso del Governo, nel chiaro intento della Regione di eliminare le norme impugnate «in attuazione del principio di leale collaborazione senza l'introduzione di una diversa regolamentazione delle fattispecie da essa contemplate.

Per altro verso, l'assai breve periodo di vigenza delle norme impugnate (dall'8 aprile al 16 luglio 2020), insieme al loro contenuto (da cui si desume che esse presupponevano adempimenti di carattere contabile, amministrativo e negoziale, i quali non potevano essersi perfezionati al momento della loro abrogazione), depone nel senso che le stesse non hanno trovato, medio tempore, applicazione (da ultimo, sentenze n. 70 e n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

La Corte dichiara cessata la materia del contendere anche in ordine alle questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4), 5), all'art. 3, commi 2 e 4, e all'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

Viene poi in esame l'impugnativa dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, il quale, al contrario delle disposizioni precedenti, non è stato abrogato, ma è stato sostituito ad opera dello ius superveniens nel corso del giudizio e non impugnato, in questa parte, dal Governo.

Questa norma, nella sua formulazione originaria, dopo aver previsto l'istituzione di un fondo di solidarietà, da erogare in base al numero di abitanti, per contribuire alle maggiori spese sostenute

dai Comuni per l'acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente, attribuiva alla Giunta regionale il compito di individuare le risorse necessarie alla sua copertura «mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi».

Le censure del Governo si sono appuntate sia sulla mancata quantificazione degli oneri, sia sul carattere futuro e incerto della copertura, in quanto, mentre l'espressione "eventuali economie di bilancio" appariva del tutto generica, non era chiaro se con la diversa espressione "riprogrammazione dei fondi" si facesse riferimento ai fondi già iscritti sul bilancio regionale o al Fondo per lo sviluppo e la coesione (d'ora in avanti: FSC), rendendosi così impossibile verificare la capienza di fondi disponibili, ossia non coperti da precedenti impegni assunti.

La norma è stata sostituita dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020, proprio al fine di recepire le osservazioni del Governo e di superare le predette censure.

Il "nuovo" comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (come sostituito dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020) provvede, infatti, anzitutto alla quantificazione del "fondo di solidarietà", il cui importo viene fissato in euro 1.000.000; in secondo luogo, provvede con precisione alla copertura degli oneri attraverso corrispondenti variazioni del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020.

Secondo la Corte la nuova disposizione è soddisfacente delle pretese del ricorrente: ciò non solo emerge dalla circostanza che essa, oltre ad individuare l'importo dell'istituendo "fondo di solidarietà", ne prevede anche, in modo certo e attuale, la copertura finanziaria; ma è reso evidente dall'ulteriore circostanza che essa non ha formato oggetto di impugnativa da parte del Governo.

Sebbene nella citata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale, si lamenti che la Regione non ha fornito la consueta dichiarazione circa la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione nella sua formulazione originaria (l'unica che ha formato oggetto di impugnazione), deve escludersi che ciò sia avvenuto, avuto riguardo, da un lato, al brevissimo lasso di tempo della vigenza della norma (dall'8 aprile al 5 giugno 2020) e, dall'altro, alla circostanza che la concreta operatività del meccanismo finanziario da essa previsto era subordinata al compimento da parte della Giunta regionale di una attività (la realizzazione di eventuali economie di bilancio o la riprogrammazione di fondi) che non risulta essere stata compiuta.

Anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 risultano pertanto integrate le ragioni per emettere la pronuncia di cessazione della materia del contendere sollecitata dalla difesa regionale nella memoria di costituzione.

Viene infine ad essere esaminata l'impugnativa dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, quella, conseguente, dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, infatti, dopo essere stato impugnato con il primo ricorso, al contrario delle disposizioni precedentemente esaminate, non ha subito, nel corso del giudizio, una vicenda abrogativa o sostitutiva, bensì una vicenda meramente modificativa, che non è stata ritenuta soddisfacente dal Governo, il quale, con il secondo ricorso ha proceduto ad impugnare autonomamente anche lo *ius superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

Non si integrano, dunque, con riguardo a queste impugnative, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere.

La Corte ritiene non fondate le questioni nel merito.

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella sua originaria formulazione, prevedeva il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 15 novembre 2010, n. 846 (PO FSE Abruzzo 2007-2013 Obiettivo CRO "Piano Operativo 2009-2010-2011" Istituzione di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a migliorare l'accesso al credito di "microimprese" per realizzare nuovi investimenti e di persone svantaggiate per incentivare il lavoro autonomo. "Fondo Microcredito FSE"), con le "risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020".

La norma, dunque, provvedeva ai mezzi per far fronte al rifinanziamento del Fondo senza quantificare l'importo ad esso destinato ed evocando una generica riprogrammazione delle risorse di cui al Fondo sociale europeo (d'ora in avanti: FSE) per l'Abruzzo, ciclo programmatico 2014-2020.

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, ha aggiunto al precedente testo della norma, in fine, le parole: "come quantificate nella Delib. G.R. 12 maggio 2020, n. 260 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socioeconomico del COVID-19)".

Nella nuova formulazione, dunque, le risorse per rifinanziare il microcredito sono sempre quelle derivanti dalla riprogrammazione del FSE per l'Abruzzo relative al ciclo programmatico 2014-2020; tuttavia tali risorse non sono più genericamente evocate ma si fa specifico riferimento alla loro quantificazione contenuta in una deliberazione della Giunta regionale adottata il 12 maggio 2020, dunque precedente alla modifica normativa intervenuta nel luglio successivo.

La nuova formulazione della disciplina del rifinanziamento del Fondo per il microcredito, prevista dalla disposizione introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, "supera" quella contenuta nella norma precedente introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, la quale, all'evidenza, non ha ricevuto concreta applicazione nel breve periodo della sua vigenza, in quanto solo dopo l'emanazione della legge successiva risulta essere stata avviata la prevista riprogrammazione delle risorse del programma operativo regionale relativo al FSE e al ciclo programmatico 2014-2020.

Pertanto, l'esame del merito viene condotto sulla disposizione sopravvenuta che si salda con quella originaria, sì da formare un unico complessivo assetto normativo.

Non può ritenersi generica o incerta la copertura del Fondo per il microcredito, poiché essa è quantificata in un importo preciso, riveniente dall'allocazione di risorse derivanti dalla deliberata riprogrammazione del FSE.

Per effetto del rinvio operato dalla norma, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si inserisce nel precetto normativo e ne integra il contenuto.

Pertanto, mediante il richiamo alla predetta deliberazione, la norma regionale fa propri sia la quantificazione dell'importo della spesa prevista per far fronte all'onere del finanziamento del microcredito sia il procedimento di riprogrammazione delle risorse del FSE donde tali mezzi debbono scaturire.

In questo quadro, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si è posta in linea con quanto previsto da quest'ultimo regolamento provvedendo, nell'ambito dell'eccezionale flessibilità consentita dalla fonte eurounitaria, ad approvare priorità di riprogrammazione dei fondi SIE secondo le modalità previste nell'allegata proposta di modifica del programma operativo riguardante il FESR 2014-2020 e nell'allegata nota sulle modalità di riprogrammazione del programma operativo riguardante il FSE, al fine di garantire il finanziamento delle misure di contrasto alla crisi derivante dalla pandemia.

Deve quindi concludersi per la conformità della riprogrammazione dei fondi SIE (ed in particolare del FSE, dalla cui riprogrammazione derivano le risorse per il finanziamento del Fondo per il microcredito, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020) alle previsioni della normativa europea e statale, sia sotto il profilo funzionale (destinazione delle risorse ad interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da COVID-19), sia sotto il profilo procedurale (con riguardo alla necessaria approvazione della cabina di regia e del CIPE, e in riferimento alla stipulazione di apposito accordo tra l'amministrazione titolare dei programmi operativi e il Ministro per il sud e la coesione territoriale).

La Corte conclude che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 devono dichiararsi non fondate.

SENTENZA N. 229

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11, e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati, rispettivamente, il 6-11 giugno ed il 14-16 settembre 2020, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 12 giugno ed il 22 settembre 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 52 e al n. 87 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28 e n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 12 giugno 2020 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 1), 3), 4) e 5), e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni, peraltro tutte oggetto di successiva abrogazione, sostituzione o modifica ad opera delle successive leggi della Regione Abruzzo 3 giugno 2020, n. 10 (Disposizioni urgenti a favore dei settori turismo, commercio al dettaglio ed altri servizi per contrastare gli effetti della grave crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica, da COVID-19) e 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», nel prevedere strumenti di intervento finanziario e incentivi economici in favore delle imprese abruzzesi, nonché trasferimenti, operazioni di credito ed acquisti di beni e servizi in favore degli enti locali e, in generale,

iniziative di sostegno all'economia regionale, al fine di fronteggiare le difficoltà economiche connesse con l'emergenza pandemica, si ponevano in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto, pur stabilendo nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, non provvedevano ai mezzi per farvi fronte.

Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha anche promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 lettera c), della stessa legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative) per contrasto con gli artt. 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere l) ed e), Cost., il primo comma in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130; questioni separate e da definire con distinta decisione.

2.– Con successivo ricorso depositato il 22 settembre 2020 e iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha altresì impugnato, sempre per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 1, lettere a) e d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

3.– I due ricorsi hanno oggetti e questioni parzialmente comuni, in quanto le norme impugate con il secondo ricorso hanno modificato due delle norme impugate con il primo ricorso, novellando, rispettivamente, l'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (in tema di rifinanziamento del Fondo per il microcredito) e l'art. 2, comma 7, della stessa legge (sulle facoltà attribuite alla Giunta regionale in ordine alle iniziative «Compra abruzzese»).

Essi vanno pertanto riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

4.– Le impugnative dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, comma 11, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché, conseguentemente, quella dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, sono state oggetto di rinuncia, formulata dalla difesa statale con atti depositati in data 28 settembre 2021, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del precedente 23 settembre.

La Regione Abruzzo non ha formalmente accettato tali rinunce, cosicché non può essere dichiarata la parziale estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Peraltro, in difetto di accettazione delle rinunce, avuto comunque riguardo all'evidente mancanza di interesse della Regione a coltivare il giudizio, va dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale concernenti le norme predette (sentenze n. 171 del 2019, n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015).

5.– Sono poi impugnati l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), l'art. 3, commi 2 e 4, e l'art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

5.1.– L'art. 3, comma 2, stabiliva che la Regione provvedesse, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, all'acquisto di beni e servizi informatici, nonché di servizi di connettività, al fine di dotare i Comuni abruzzesi di strumenti adeguati in funzione della più efficace ed omogenea implementazione dello smart working.

L'art. 3, comma 4, attribuiva alla Regione il compito di trasferire ai Comuni risorse finalizzate a mantenere ed attivare prestazioni di primaria necessità in favore dei cittadini più fragili.

Entrambe le disposizioni sono state oggetto di abrogazione "secca" ad opera dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non ha formato oggetto di successiva impugnazione.

Analoga vicenda abrogativa hanno subito l'art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (sull'istituzione del fondo rotativo e del fondo di riassicurazione/controgaranzia, nonché sull'estensione e ampliamento delle operazioni di garanzia a favore delle imprese garantite dallo strumento «Abruzzo Crea») e l'art. 9, comma 6, della stessa legge, il quale prevedeva la trasformazione dei fondi rotativi, istituiti ai sensi delle precedenti leggi della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 17 (Disposizioni in favore del Consorzio di Bonifica Centro – Istituzione fondo di rotazione) e 24 agosto 2018, n. 29 (Disposizioni in favore dei Consorzi di

Bonifica), in trasferimenti definitivi a fondo perduto per cancellazione di crediti a favore degli enti beneficiari.

Queste ultime disposizioni sono state infatti abrogate, rispettivamente, dagli artt. 1, comma 1, lettera b), e 7 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, che non hanno formato oggetto di successiva impugnazione.

5.2.– La difesa regionale ha invocato la declaratoria di cessazione della materia del contendere in ordine alle impugnative concernenti le predette disposizioni.

Nella relazione della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all’atto di rinuncia parziale riferito al ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020, si rileva che la Regione non avrebbe fornito, al riguardo, la consueta dichiarazione circa la loro mancata applicazione medio tempore.

5.3.– Ciò nondimeno, una compiuta considerazione della portata dello *ius superveniens* e del contenuto delle disposizioni impugnate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza, porta a dichiarare cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale relative alle norme in esame.

Per un verso, infatti, il carattere meramente ed espressamente abrogativo delle disposizioni sopravvenute nel corso del giudizio impone di riconoscere ad esse carattere evidentemente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, atteso che le norme impugnate sono state eliminate dall’ordinamento regionale senza essere sostituite o modificate da altre disposizioni di contenuto diverso. Si è dunque in presenza di un “ritiro” della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, che è stata subito rimossa – proprio all’indomani del ricorso del Governo, nel chiaro intento della Regione di eliminare le norme impugnate «in attuazione del principio di leale collaborazione» (come risulta dallo stesso titolo della legge) – senza l’introduzione di una diversa regolamentazione delle fattispecie da essa contemplate.

Per altro verso, l’assai breve periodo di vigenza delle norme impugnate (dall’8 aprile al 16 luglio 2020), insieme al loro contenuto (da cui si desume che esse presupponevano adempimenti di carattere contabile, amministrativo e negoziale, i quali non potevano essersi perfezionati al momento della loro abrogazione), depone nel senso che le stesse non hanno trovato, medio tempore, applicazione (da ultimo, sentenze n. 70 e n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

Deve dunque dichiararsi cessata la materia del contendere anche in ordine alle questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all’art. 2, comma 3, lettera b), numeri 3), 4), 5), all’art. 3, commi 2 e 4, e all’art. 9, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

6.– Viene poi in esame l’impugnativa dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, il quale, al contrario delle disposizioni precedenti, non è stato abrogato, ma è stato sostituito ad opera dello *ius superveniens* nel corso del giudizio e non impugnato, in questa parte, dal Governo.

Questa norma, nella sua formulazione originaria, dopo aver previsto l’istituzione di un fondo di solidarietà, da erogare in base al numero di abitanti, per contribuire alle maggiori spese sostenute dai Comuni per l’acquisto di beni e servizi e per lo straordinario del personale dipendente, attribuiva alla Giunta regionale il compito di individuare le risorse necessarie alla sua copertura «mediante eventuali economie di bilancio o attraverso la riprogrammazione dei fondi».

Le censure del Governo si sono appuntate sia sulla mancata quantificazione degli oneri, sia sul carattere futuro e incerto della copertura, in quanto, mentre l’espressione «eventuali economie di bilancio» appariva del tutto generica, non era chiaro se con la diversa espressione «riprogrammazione dei fondi» si facesse riferimento ai fondi già iscritti sul bilancio regionale o al Fondo per lo sviluppo e la coesione (d’ora in avanti: FSC), rendendosi così impossibile verificare la capienza di fondi disponibili, ossia non coperti da precedenti impegni assunti.

La norma è stata sostituita dall’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020, proprio al fine di recepire le osservazioni del Governo e di superare le predette censure.

Il “nuovo” comma 3 dell’art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (come sostituito dall’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2020) provvede, infatti, anzitutto alla quantificazione del «fondo di solidarietà», il cui importo viene fissato in euro 1.000.000; in secondo luogo, provvede con

precisione alla copertura degli oneri attraverso corrispondenti variazioni del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020.

Precisamente, la norma reca le seguenti variazioni di bilancio, in termini di competenza: «a) in aumento parte Spesa: Missione 08, Programma 02, Titolo 1, capitolo di nuova istituzione denominato “Fondo di solidarietà – art. 3, comma 3 – l.r. 9/2020” per euro 1.000.000; b) in diminuzione parte Spesa: Missione 20, Programma 03, Titolo 1, capitolo 322001/1 “Fondo garanzia debiti commerciali 1.145/2018” per euro 1.000.000».

Dunque, attraverso la variazione in aumento di una Missione di bilancio (relativa al capitolo di nuova istituzione «fondo di solidarietà») e la corrispondente variazione in diminuzione di altra Missione di bilancio (relativa al capitolo già esistente «fondo garanzia debiti commerciali»), si allocano nella parte spesa del bilancio di previsione pluriennale 2020-2022, esercizio 2020, le risorse destinate al finanziamento del fondo di solidarietà comunale.

6.1.– Non vi è dubbio che questa nuova disposizione sia soddisfacente delle pretese del ricorrente: ciò non solo emerge dalla circostanza che essa, oltre ad individuare l'importo dell'istituendo «fondo di solidarietà», ne prevede anche, in modo certo e attuale, la copertura finanziaria; ma è reso evidente dall'ulteriore circostanza che essa non ha formato oggetto di impugnativa da parte del Governo.

Sebbene nella citata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale, si lamenti che la Regione non ha fornito la consueta dichiarazione circa la mancata applicazione, medio tempore, della disposizione nella sua formulazione originaria (l'unica che ha formato oggetto di impugnazione), deve escludersi che ciò sia avvenuto, avuto riguardo, da un lato, al brevissimo lasso di tempo della vigenza della norma (dall'8 aprile al 5 giugno 2020) e, dall'altro, alla circostanza che la concreta operatività del meccanismo finanziario da essa previsto era subordinata al compimento da parte della Giunta regionale di una attività (la realizzazione di eventuali economie di bilancio o la riprogrammazione di fondi) che non risulta essere stata compiuta.

Anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 risultano pertanto integrate le ragioni per emettere la pronuncia di cessazione della materia del contendere sollecitata dalla difesa regionale nella memoria di costituzione.

7.– Deve infine essere esaminata l'impugnativa dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020 (promossa con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020), nonché, quella, conseguente, dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 (promossa con il ricorso iscritto al n. 87 del registro ricorsi del medesimo anno).

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, infatti, dopo essere stato impugnato con il primo ricorso, al contrario delle disposizioni precedentemente esaminate, non ha subito, nel corso del giudizio, una vicenda abrogativa o sostitutiva, bensì una vicenda meramente modificativa, che non è stata ritenuta soddisfacente dal Governo, il quale, con il secondo ricorso ha proceduto ad impugnare autonomamente anche lo *ius superveniens*, costituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020.

Non si integrano, dunque, con riguardo a queste impugnative, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere.

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

L'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella sua originaria formulazione, prevedeva il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 15 novembre 2010, n. 846 (PO FSE Abruzzo 2007-2013 Obiettivo CRO “Piano Operativo 2009-2010-2011” Istituzione di strumenti di ingegneria finanziaria finalizzati a migliorare l'accesso al credito di “microimprese” per realizzare nuovi investimenti e di persone svantaggiate per incentivare il lavoro autonomo. “Fondo Microcredito FSE”), con le «risorse europee derivanti dalla riprogrammazione del POR FSE Abruzzo 2014-2020».

La norma, dunque, provvedeva ai mezzi per far fronte al rifinanziamento del Fondo senza quantificare l'importo ad esso destinato ed evocando una generica riprogrammazione delle risorse di cui al Fondo sociale europeo (d'ora in avanti: FSE) per l'Abruzzo, ciclo programmatico 2014-2020.

L'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, ha aggiunto al precedente testo della norma, in fine, le parole: «come quantificate nella Delib. G.R. 12 maggio 2020, n. 260 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socioeconomico del COVID-19)».

Nella nuova formulazione, dunque, le risorse per rifinanziare il microcredito sono sempre quelle derivanti dalla riprogrammazione del FSE per l'Abruzzo relative al ciclo programmatico 2014-2020; tuttavia tali risorse non sono più genericamente evocate ma si fa specifico riferimento alla loro quantificazione contenuta in una deliberazione della Giunta regionale adottata il 12 maggio 2020, dunque precedente alla modifica normativa intervenuta nel luglio successivo.

La nuova formulazione della disciplina del rifinanziamento del Fondo per il microcredito, prevista dalla disposizione introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, "supera" quella contenuta nella norma precedente introdotta con la legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, la quale, all'evidenza, non ha ricevuto concreta applicazione nel breve periodo della sua vigenza, in quanto solo dopo l'emanazione della legge successiva risulta essere stata avviata la prevista riprogrammazione delle risorse del programma operativo regionale relativo al FSE e al ciclo programmatico 2014-2020.

Pertanto, l'esame del merito va condotto sulla disposizione sopravvenuta che si salda con quella originaria, sì da formare un unico complessivo assetto normativo.

7.2.– Sostiene la difesa statale che l'integrazione operata con l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, mediante il riferimento alla deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 12 maggio 2020, non sarebbe sufficiente a superare i profili di illegittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto non consentirebbe, comunque, di individuare «puntualmente» la copertura finanziaria del Fondo per il microcredito.

A prescindere dalla genericità di questa sintetica deduzione (la quale non chiarisce perché la specificazione apportata dal legislatore regionale non sarebbe soddisfacente), può al riguardo osservarsi che la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 12 maggio 2020 presenta due allegati: il primo relativo alle proposte di modifica del POR FESR 2014-2020; il secondo consistente in una nota sulle modalità di riprogrammazione del POR FSE (2014-2020) della Regione Abruzzo per garantire le misure di contrasto alla crisi da COVID-19.

Questa nota, a sua volta, reca diverse tabelle, la seconda delle quali (Tabella 2) riporta il totale della dotazione disponibile per eventuale riprogrammazione POR FSE (2014-2020) per asse prioritario, individuando, con riguardo all'Asse I Occupazione, l'importo preciso del "Pacchetto di Microcredito", che viene quantificato in 9.484.432,00 euro.

Dunque, la riprogrammazione del FSE, di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020, prevede l'allocazione di un importo specifico per provvedere al finanziamento del microcredito: in proposito, va evidenziato altresì che l'effettivo espletamento delle procedure di riprogrammazione costituisce condizione necessaria dell'utilizzo delle risorse poiché l'autorizzazione della relativa spesa è consentita solo nei limiti delle risorse programmate. La difesa della Regione ha opportunamente richiamato, inoltre, la clausola di salvaguardia degli equilibri di bilancio, contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020.

7.3.– La stessa difesa regionale, ancora, ha dedotto che la riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali e di investimento europei (d'ora in avanti: fondi SIE), quindi sia del FSE che del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (d'ora in avanti: FESR), ha formato oggetto di accordo Regione-Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 242, comma 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, accordo che è stato sottoscritto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale in data 16 luglio 2020 e sul quale dapprima la cabina di regia prevista dall'art. 1, comma 703, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e poi il CIPE, nel corso della seduta del 28 luglio 2020, hanno espresso la loro presa d'atto.

La riprogrammazione – ha infine concluso la difesa resistente – è stata avviata con la successiva deliberazione della Giunta regionale 21 settembre 2020, n. 575 (Riprogrammazione dei Fondi FESR e FSE Abruzzo 2014-2020, ai sensi del comma 6, dell'art. 242 del D.L. 34/2020 ai fini del contrasto dell'Emergenza Covid-19), per un importo pari a 113,49 milioni di euro, di cui fino a 58,5 milioni a valere sul FESR e fino a 54,9 milioni a valere sul FSE.

7.4.– Alla luce di quanto si è rilevato, non può ritenersi generica o incerta la copertura del Fondo per il microcredito, poiché essa è quantificata in un importo preciso, riveniente dall'allocazione di risorse derivanti dalla deliberata riprogrammazione del FSE.

Per effetto del rinvio operato dalla norma, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si inserisce nel precetto normativo e ne integra il contenuto.

Pertanto, mediante il richiamo alla predetta deliberazione, la norma regionale fa propri sia la quantificazione dell'importo della spesa prevista per far fronte all'onere del finanziamento del microcredito sia il procedimento di riprogrammazione delle risorse del FSE donde tali mezzi debbono scaturire.

7.5.– La difesa erariale neppure pone in dubbio che tale riprogrammazione sia consentita, nel senso che sia stato possibile provvedere ad una nuova programmazione di risorse già comprese in un precedente ciclo programmatico e dunque già destinate al raggiungimento di determinati obiettivi.

Comunque può rilevarsi che l'art. 241 del citato d.l. n. 34 del 2020 ha autorizzato per gli anni 2020 e 2021 l'utilizzo, in via eccezionale, delle risorse del FSC rinvenienti dai cicli programmatici 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 per qualsiasi tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID-19, a condizione che le riprogrammazioni siano approvate dalla cabina di regia, istituita dall'art. 1, comma 703, lettera c), della legge n. 190 del 2014 (e composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano), nelle more dell'approvazione, da parte del CIPE, dei Piani di sviluppo e coesione.

Si tratta di una facoltà che la legislazione emergenziale ha eccezionalmente introdotto – con riferimento ad uno strumento di finanziamento nazionale (art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42») finalizzato a utilizzare risorse aventi ordinariamente una destinazione vincolata (art. 1, comma 703, della legge n. 190 2014) – in coerenza con la facoltà di riprogrammazione che, per le stesse finalità, è stata concessa alle amministrazioni nazionali, regionali o locali nell'ambito dei Programmi operativi dei fondi SIE 2014-2020, ai sensi del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 30 marzo 2020, n. 2020/460/UE, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) nonché del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2020, n. 2020/558/UE, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

7.6.– In questo quadro, la deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020 si è posta in linea con quanto previsto da quest'ultimo regolamento provvedendo, nell'ambito dell'eccezionale flessibilità consentita dalla fonte eurounitaria, ad approvare priorità di riprogrammazione dei fondi SIE secondo le modalità previste nell'allegata proposta di modifica del programma operativo riguardante il FESR 2014-2020 e nell'allegata nota sulle modalità di riprogrammazione del programma operativo riguardante il FSE, al fine di garantire il finanziamento delle misure di contrasto alla crisi derivante dalla pandemia.

Deve quindi concludersi per la conformità della riprogrammazione dei fondi SIE (ed in particolare del FSE, dalla cui riprogrammazione derivano le risorse per il finanziamento del Fondo per il microcredito, come quantificate nella deliberazione della Giunta regionale n. 260 del 2020) alle

previsioni della normativa europea e statale, sia sotto il profilo funzionale (destinazione delle risorse ad interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza conseguente alla pandemia da COVID-19), sia sotto il profilo procedurale (con riguardo alla necessaria approvazione della cabina di regia e del CIPE, e in riferimento alla stipulazione di apposito accordo tra l'amministrazione titolare dei programmi operativi e il Ministro per il sud e la coesione territoriale).

8.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020 devono, pertanto, dichiararsi non fondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 3, lettera b), numeri 3), 4) e 5), 2, e 7; 3, commi 2, 3 e 4; 5, comma 11; e 9, comma 6, della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 52 del 2020 indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera d), della legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16, recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni», promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 87 del 2020 indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera b), numero 1), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 233

Materia: tutela dell'ambiente - determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, del d.lgs. 152/2006 «Norme in materia ambientale», nonché principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020)

Esito: illeg. cost. art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, d.lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente. Le disposizioni impugnate prevedono, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, effettuato a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques) ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a), d.lgs. 152/2006, e in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, di norma, la convocazione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14-bis l. 241/1990). Il ricorso denuncia la violazione della normativa statale interposta di cui al d.lgs. 152/2006, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (art. 14-ter l. 241/1990). Il ricorrente ritiene, dunque, violati gli artt. 117, secondo comma, lett. s) ed m), nonché 97 Cost., poiché gli interventi di razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi inciderebbero anche sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Le questioni riguardano la procedura da eseguire per effettuare il riesame dell'AIA. Quest'ultima è un istituto di derivazione europea, in origine previsto dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC). Il d.lgs. 152/2004 prevede tale disciplina e in particolare la definizione della stessa, la procedura prodromica all'adozione del provvedimento, la fase decisoria, gli effetti del provvedimento stesso (cfr. artt. 4 e 5 e artt. da 29-bis a 29-quattordicesimi).

L'AIA contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti e persegue l'obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle. Tale provvedimento è necessario per svolgere le attività indicate all'Allegato VIII alla Parte seconda del codice dell'ambiente, e prevede misure per contenere «le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente [...]» (art. 4, comma 4, lettera c, cod. ambiente). Considerando in maniera combinata i fattori

d'inquinamento, l'AIA ha sostituito, con un unico titolo abilitativo, gli atti prima adottati da diversi enti e amministrazioni preposti alla tutela ambientale.

La VIA, invece, attiene a profili strutturali e localizzativi: tale autorizzazione incide su aspetti di gestione dell'impianto, tentando di ridurre le conseguenze negative dell'attività dello stesso e impiegando a tale fine le migliori tecniche disponibili nel settore industriale di riferimento (BAT). Queste ultime costituiscono, dunque, un fondamentale criterio di riferimento per fissare le condizioni dell'autorizzazione e sono definite come «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio», e rappresentano la base dei valori limite di emissione e delle altre prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 5, comma 1, lett.r, cod. ambiente). Le condizioni dell'AIA «sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT», contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all'art. 29-bis cod. ambiente.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte l'AIA è un provvedimento “dinamico”, poiché contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato, al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica nei diversi settori. Al suo interno, infatti, devono trovare contemporaneamente applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA costituisce lo strumento con cui si giunge all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sent. 85/2013). Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell'attività, sia decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili. Sul piano giuridico l'esigenza di adeguamento costante delle attività autorizzate al progresso scientifico e tecnologico si traduce nella previsione del necessario riesame delle condizioni fissate dal provvedimento di autorizzazione entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione (art. 29-octies, comma 3, lett. a, d.lgs. 152/2006).

Le questioni sottoposte all'esame della Corte vertono precisamente sul procedimento che l'amministrazione competente deve attivare nel caso in cui debba riesaminare l'AIA a seguito dell'emanazione di nuove conclusioni sulle BAT.

La Corte ritiene le questioni fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la disposizione impugnata, contrasta con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, che funge da norma interposta. Come la Corte ha più volte affermato la disciplina dell'AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente (sent. 178/2019, 246/2018, sent. 289/2019). In particolare, secondo l'art. 29-octies, comma 10, il procedimento di riesame, per il rinnovo dell'autorizzazione, è condotto con le modalità previste per il rilascio del provvedimento, stabilite all'art. 29-quater cod. ambiente. Ciò vale per tutte le ipotesi in cui sia necessario riesaminare l'AIA; perciò, anche per i casi di riesame che seguono alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT. Come per l'adozione del provvedimento di VIA, il legislatore ha previsto che l'autorità competente convochi una conferenza di servizi, poiché tale procedura è funzionale al “raccordo collaborativo” tra i diversi enti coinvolti nelle decisioni. Tale modalità è volta dunque ad assicurare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente (sent. 313/2010 e sent. 179/2012).

Dall'entrata in vigore del d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi, il sistema normativo prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all'art. 14-bis l. 241/1990 e quella simultanea o sincrona, di cui all'art. 14-ter della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro, non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto

dall'art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall'art. 14-bis, commi 6 e 7, della stessa l.241/1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest'ultima si caratterizza per il fatto che l'espressione delle posizioni, dell'assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un'apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l'esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti. Ciò premesso, l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente (come modificato dal d.lgs. 127/2016) contiene il richiamo agli artt. 14 e 14-ter l.241/1990, prevedendo che la convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'AIA, di apposita Conferenza di servizi ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio – e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente) – dell'AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona.

Da ciò discende il contrasto tra l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020 e la normativa statale interposta, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La disposizione impugnata prevede, infatti, che, per l'ipotesi del riesame dell'AIA che segua alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT, quando non si debba attivare anche la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA o la procedura di VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sent. 178/2019), che trova il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione del procedimento amministrativo, e esigenze di tutela dell'ambiente (cfr. per tutti sent. 53/2021). Tuttavia, l'ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» (sent.178/2019). La Corte è tenuta dunque a valutare l'idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato.

Nel caso di specie la Corte ritiene che l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020, perseguendo l'obiettivo della semplificazione procedurale, non delinea soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell'ambiente. Secondo la Corte quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione si realizza nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell'ambiente non è, d'altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso «una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti» (sent. 198/2018). Gli studi e le decisioni che precedono l'adozione dell'AIA sono molto complessi e così anche gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni competenti sono chiamate a effettuare in sede di riesame. Così, il perseguimento degli obiettivi di celerità e speditezza del procedimento, che si traduca nell'assenza del confronto contestuale tra i partecipanti alla conferenza, non apporta elementi di miglioramento dei livelli di tutela del valore ambientale.

In questo quadro, non rileva, quale fattore dirimente, la circostanza che, secondo la disposizione impugnata, per il riesame dell'AIA, si convochi una conferenza di servizi semplificata solo ove non occorra ampliare l'impianto o effettuarne modifiche sostanziali che implicino l'attivazione della verifica di assoggettabilità a VIA o della procedura di VIA. Il fatto che l'installazione permanga strutturalmente invariata non rende, evidentemente, meno accurato l'esame che riguarda la possibilità di applicare nuove tecniche disponibili che riducano le emissioni inquinanti. Come non rileva, nello stesso senso, che solamente «di norma» la conferenza si svolga in modalità asincrona, potendosi decidere, se il caso presenti particolare complessità, di convocare la conferenza simultanea. Proprio in ciò risiede il vizio d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, dando luogo ad un completo ribaltamento delle previsioni della normativa statale interposta, divenendo la convocazione della conferenza ex art. 14-ter l.241/1990 l'eccezione anziché la regola.

Con la conseguenza che resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedimentali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se volti al perseguimento dell'obiettivo della semplificazione» (sent. 246/2018). Per tali ragioni, ratio principale della riforma del codice dell'ambiente, con riferimento a tali procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali (sent.93/2019, 53/2021) in modo da risultare uniformi sul territorio nazionale e da assicurare così gli stessi adeguati livelli di tutela del bene ambientale.

SENTENZA N.233

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020, iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al reg. ric. n. 63 del 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), della Costituzione, in relazione all'art. 29-quater, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente).

Le disposizioni impugnate prevedono, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, effettuato a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques) ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lettera a), cod. ambiente, e in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, di norma, la convocazione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

Il ricorso denuncia la violazione della normativa statale interposta contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (art. 14-ter della legge n. 241 del 1990). Il ricorrente ritiene, dunque, violati gli artt. 117, secondo comma, lettere s) ed m), nonché 97 Cost., poiché gli interventi di razionalizzazione e velocizzazione dei

procedimenti amministrativi inciderebbero anche sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2.– Va preliminarmente rigettata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione.

Diversamente da quanto da essa sostenuto, infatti, la supposta violazione della norma interposta e delle norme costituzionali è motivata in maniera tale da superare il vaglio di ammissibilità, risultando chiare le doglianze del ricorrente: come si è appena illustrato, con queste ultime si denuncia, essenzialmente, l'alterazione, da parte del legislatore regionale, dei livelli di tutela fissati dalla legge dello Stato in materie di competenza esclusiva; alterazione che, oltre a non rispettare la distribuzione delle competenze legislative disegnata dalla Costituzione, avrebbe altresì negative ricadute sul principio sancito all'art. 97 Cost.

3.– Le questioni all'esame di questa Corte riguardano la procedura da eseguire per effettuare il riesame dell'AIA.

3.1.– Quest'ultima è un istituto di derivazione europea, in origine previsto dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (cosiddetta direttiva IPPC – Integrated pollution prevention and control) e oggi disciplinato dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento). Il codice dell'ambiente compendia la disciplina in materia di AIA: ogni definizione utile a comprenderne funzione e contenuti, la procedura prodromica all'adozione del provvedimento, la fase decisoria, gli effetti del provvedimento stesso sono tutti aspetti regolati dal codice dell'ambiente, agli artt. 4 e 5 e agli articoli da 29-bis a 29-quattordices.

L'AIA contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti e persegue l'obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle. Tale provvedimento è necessario per svolgere le attività indicate all'Allegato VIII alla Parte seconda del codice dell'ambiente, e prevede misure per contenere «le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente [...]» (art. 4, comma 4, lettera c, cod. ambiente). Considerando in maniera combinata i fattori d'inquinamento, l'AIA ha sostituito, con un unico titolo abilitativo, gli atti prima adottati da diversi enti e amministrazioni preposti alla tutela ambientale.

Mentre la valutazione d'impatto ambientale (VIA) attiene a profili strutturali e localizzativi, l'autorizzazione in parola incide, così, propriamente su aspetti di gestione dell'impianto, tentando di ridurre le conseguenze negative dell'attività delle installazioni e impiegando a tale fine le migliori tecniche disponibili nel settore industriale di riferimento (BAT). Queste ultime costituiscono, dunque, un fondamentale criterio di riferimento per fissare le condizioni dell'autorizzazione; sono definite come «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio», e rappresentano la base dei valori limite di emissione e delle altre prescrizioni contenute nell'autorizzazione (art. 5, comma 1, lettera l-ter, cod. ambiente).

Le condizioni dell'AIA – precisa la legge – «sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT», contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all'art. 29-bis cod. ambiente.

3.2.– Questa Corte ha da tempo riconosciuto l'AIA come «un provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato [...], al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore». Al suo interno, infatti, «devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale». Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA – prosegue questa Corte – «rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine

all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione» (sentenza n. 85 del 2013).

Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell'attività, sia decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili.

3.3.– Occorre notare come proprio l'esigenza dell'adeguamento costante delle attività autorizzate al progresso scientifico e tecnologico si traduca, sul piano giuridico, nella previsione del necessario riesame delle condizioni stabilite in sede di rilascio del provvedimento «entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all'attività principale di un'installazione» (art. 29-octies, comma 3, lettera a, cod. ambiente).

Le odierne questioni vertono precisamente sul procedimento che l'amministrazione competente deve attivare allorquando si debba riesaminare l'AIA a seguito dell'emanazione di nuove conclusioni sulle BAT.

4.– Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione impugnata, infatti, contrasta con quanto stabilito dall'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente che funge da norma interposta nel presente giudizio di legittimità costituzionale.

4.1.– Questa Corte ha già più volte affermato che la disciplina dell'AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente (sentenze n. 178 del 2019, n. 246 del 2018, n. 141 del 2014; nello stesso senso, su questo punto, sentenza n. 289 del 2019).

4.2.– Secondo l'art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente, il procedimento di riesame, avente valore di rinnovo dell'autorizzazione, è condotto con le modalità previste per il rilascio del provvedimento, stabilite all'art. 29-quater cod. ambiente. Ciò vale per tutte le ipotesi in cui sia necessario riesaminare l'AIA; perciò, anche per i casi di riesame che seguono alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT.

Come per l'adozione del provvedimento di VIA, il legislatore ha previsto che l'autorità competente convochi una conferenza di servizi, poiché tale procedura è funzionale al “raccordo collaborativo” tra i diversi enti e amministrazioni coinvolti nelle decisioni. Essa, infatti, «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente (sentenza n. 313 del 2010)» (sentenza n. 179 del 2012).

Dall'entrata in vigore del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il sistema normativo prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all'art. 14-bis della legge n. 241 del 1990, e quella simultanea o sincrona, di cui all'art. 14-ter della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro, non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall'art. 14-bis, commi 6 e 7, della legge n. 241 del 1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest'ultima si caratterizza per il fatto che l'espressione delle posizioni, dell'assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un'apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l'esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti.

Ora, l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente – come risultante dal testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 127 del 2016 – contiene il richiamo agli artt. 14 e 14-ter della legge sul procedimento amministrativo: esso afferma, con inequivocabile chiarezza, che «[l]a convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, di apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia

ambientale, [...] ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio – e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente) – dell’AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. Non a caso, ha effettuato la stessa scelta in relazione alla procedura di VIA. Del resto, tale scelta appare giustificata dalla circostanza che a queste procedure di verifica ambientale partecipano amministrazioni portatrici di interessi sensibili (anzitutto, la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e della salute umana).

4.3.– Emerge, così, in maniera chiara, la frizione tra l’art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020 e la normativa statale interposta, adottata nell’esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente. La disposizione impugnata prevede, infatti, che, per l’ipotesi del riesame dell’AIA che segua alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT, quando non si debba attivare anche la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA o la procedura di VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona.

La Regione Lombardia, consapevole dello scostamento dalla disciplina prevista dal codice dell’ambiente, ha difeso l’intervento normativo impugnato sostenendo che esso permetterebbe di semplificare procedimenti di per sé non complessi, in relazione ai quali «vincolare il procedimento ad una conferenza di servizi necessariamente simultanea», quale quella prevista dall’art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, «[può] rallentare in modo non efficace i tempi del procedimento». Si tratterebbe di «procedimenti di riesame meno complessi sotto il profilo tecnico-ambientale e meno critici rispetto alla tutela dell’ambiente e della salute, perché volti a garantire l’applicazione delle migliori tecniche disponibili [...] e che non prevedono modifiche, installazioni di nuovi impianti»; per questo, «una conferenza di servizi decisoria in forma semplificata [...] concorre[rebbe], in tal modo, a raggiungere i maggiori livelli ulteriori di tutela previsti dalla normativa statale» (così nella Relazione alla II Commissione consiliare “Affari istituzionali”, sul progetto di legge n. 119 - XI legislatura, “Legge di semplificazione 2020”).

4.4.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l’esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall’altro (sentenze n. 53 del 2021, n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018). Tuttavia, l’ambiente viene «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» (sentenza n. 178 del 2019 e così, ex plurimis, sentenze n. 198 e n. 66 del 2018 e n. 199 del 2014). Occorre, dunque, valutare l’idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato, idoneità che le renderebbe prive di vizi di illegittimità costituzionale.

L’art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020, perseguendo l’obiettivo della semplificazione procedurale, non delinea soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell’ambiente.

È bene precisare che, quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione s’invera nella definizione di modelli organizzativi fondati sull’efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell’ambiente non è, d’altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso «una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti», così da giustificare l’intervento dello Stato che risponde ad «una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenza n. 198 del 2018).

Gli studi e le decisioni che precedono l'adozione dell'AIA sono tutt'altro che poco complessi. Meritevoli di approfondita valutazione sono, allo stesso modo, gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni competenti sono chiamate a effettuare in sede di riesame, nel tentativo di conformare le prescrizioni dell'autorizzazione all'avanzamento tecnologico. Così, il perseguimento degli obiettivi di celerità e speditezza del procedimento, che si traduca nell'assenza del confronto contestuale tra i partecipanti alla conferenza, non apporta elementi di miglioramento dei livelli di tutela del valore ambientale.

In questo quadro, non rileva, quale fattore dirimente, la circostanza che, secondo la disposizione impugnata, per il riesame dell'AIA, si convochi una conferenza di servizi semplificata solo ove non occorra ampliare l'impianto o effettuare modifiche sostanziali che implicino l'attivazione della verifica di assoggettabilità a VIA o della procedura di VIA: il fatto che l'installazione permanga strutturalmente invariata non rende, evidentemente, meno accurato l'esame che riguarda la possibilità di applicare nuove tecniche disponibili che riducano le emissioni inquinanti. Come non rileva, nello stesso senso, che solamente «di norma» la conferenza si svolga in modalità asincrona, potendosi decidere, se il caso presenti particolare complessità, di convocare la conferenza simultanea. Proprio in ciò consiste, d'altronde, il vizio d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata si dà luogo ad un completo ribaltamento delle previsioni della normativa statale interposta, divenendo la convocazione della conferenza ex art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 l'eccezione anziché la regola.

Resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se «un intervento di questo tipo, [...] come nel caso in esame, si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione» (così, sentenza n. 246 del 2018). Per tali ragioni, «lo spirito della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, [...] è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019)» (sentenza n. 53 del 2021), affinché essi risultassero uniformi sul territorio nazionale, e si potesse assicurare i medesimi adeguati livelli di tutela del bene ambientale.

Per tutti i motivi sopra esposti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., rimanendo assorbiti gli ulteriori profili di censura articolati nel ricorso introduttivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 234

Materia: organizzazione sanitaria - istituti zooprofilattici sperimentali

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost.; art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia)

Esito: illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), lamentando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano.

La disposizione impugnata prevede che l'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106; ossia di quelle funzioni che, a regime, sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale. Il commissario straordinario rimane in carica fino all'insediamento di tali organi.

Secondo il ricorrente, risulterebbe in tal modo attribuito ad un organo regionale l'esercizio del potere sostitutivo che, invece spetta al Governo ai sensi dell'art. 1, commi da 576 a 581, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per carenza di uno dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione. Sotto altro profilo, la norma censurata violerebbe il riparto delle competenze legislative, come stabilito sia dall'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle disposizioni statali dettate in tema di "governance" delle aziende sanitarie, alle quali sarebbero da assimilare gli Istituti zooprofilattici sperimentali. In ultimo, sarebbero violati anche i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., a fronte della contrazione della sfera di autonomia che la Regione Siciliana avrebbe patito a causa della sua inerzia nel dare attuazione ai principi statali di riordino degli Istituti e della conseguente nomina ministeriale di un commissario ad acta.

Nel merito, la questione concernente la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è fondata.

La disciplina degli Istituti di cui si tratta era originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, che li definiva enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e li sottoponeva alla vigilanza del Ministero della sanità. Con la legge 23 dicembre 1975, n. 745 gli istituti furono attratti nella sfera delle funzioni amministrative delle Regioni, enucleando tuttavia anche interessi propri dello Stato, relativi tra l'altro alla ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali.

La riforma varata con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 da un lato attribuì alle Regioni il compito di definire gli indirizzi per l'attività degli Istituti, dall'altro pose in capo allo Stato

la competenza al coordinamento tecnico-funzionale degli Istituti stessi ed all'attribuzione agli stessi di compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale.

Il coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nel funzionamento degli Istituti è proseguito con la successiva riforma, avviata con il d.lgs. 106/2012, che ha chiamato le Regioni a completare la disciplina di riferimento, sulla scorta dei principi definiti dalla stessa fonte statale.

Per il periodo transitorio, ai fini della continuità nell'esercizio delle funzioni, l'art. 15, comma 1, del d.lgs. 106/2012 ha disposto la proroga degli organi (consiglio di amministrazione, direttore generale, collegio dei revisori dei conti) in carica alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sino all'insediamento di quelli nuovi. Inoltre, in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni a tale disciplina, è stato previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale. L'avvio del nuovo regime è stato nei fatti ritardato dall'inerzia di molte Regioni, tra le quali quella Siciliana, fino a determinare una situazione di "stallo operativo" degli Istituti zooprofilattici sperimentali.

Il legislatore statale è pertanto intervenuto con la l. 190/2014 dettando una rigorosa tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi statali e della conseguente operatività dei nuovi Istituti. Nello specifico, sono stati fissati due termini:

- uno trimestrale, per l'adozione delle disposizioni regionali applicative della normativa statale di riordino (art. 1, comma 576, della l. 190/2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore della medesima legge);

- uno semestrale, per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti (art. 1, comma 579, della l. 190/2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore delle singole leggi regionali di riordino).

In entrambi i casi, il legislatore nazionale ha previsto, in caso di inutile scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere, in attesa della costituzione dei nuovi organi - le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale.

La Regione Siciliana ha recepito i principi statali di riordino degli Istituti solo con la l.r. 17/2020, determinando con la propria inerzia la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, ai sensi dell'art. 1, comma 577, della l. 190/2014, a seguito della scadenza del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, fissato dalla normativa statale per l'adozione della legge regionale di riordino.

La Corte ribadisce che non è in discussione la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, quale espressione del potere sostitutivo statale in questa materia. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, lo Stato è *ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, per cui deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale.*

La norma regionale, che consente all'Assessore regionale di procedere, senza alcun limite di tempo, alla nomina del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, *si sovrappone all'analogo potere sostitutivo* che lo Stato ha riservato al Ministro della salute, ponendosi in evidente contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost.; e ciò ancorché la Regione non abbia ancora concretamente provveduto alla nomina.

Il potere sostitutivo affidato al Ministro della salute deve restare infatti al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, anche laddove si tratti, come nel caso di specie, di un'ingerenza solo potenziale.

SENTENZA N.234

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 12 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2020, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 ottobre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 96 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia), lamentando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 17, lettere b) e c), dello statuto siciliano, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La disposizione impugnata, inserita nella disciplina regionale di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, prevede, sotto la rubrica «Norma transitoria», che l'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, «provvede a nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni previste dall'articolo 11, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106» (ossia, le funzioni che, a regime, sono svolte dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale), il quale rimane in carica fino all'insediamento di tali organi.

Secondo il ricorrente, risulterebbe in tal modo attribuito ad un organo regionale l'esercizio del potere sostitutivo che, invece, è posto in capo al Governo dall'art. 1, commi da 576 a 581, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)». Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per carenza di uno dei requisiti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione, poiché, nel caso di specie, non verrebbe in rilievo un ambito di competenza regionale. Proprio in quanto la normativa statale ha attribuito al Ministro della salute il potere di nomina del commissario, l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Regione Siciliana non potrebbe che attuarsi, «ai sensi dell'art. 117, 4° comma [recte: art. 117, terzo comma], Cost.», nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato.

Sotto altro profilo, la norma censurata violerebbe il riparto delle competenze legislative, come stabilito sia dall'art. 17 dello statuto reg. Siciliana, sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle disposizioni statali dettate in tema di "governance" delle aziende sanitarie (alle quali, secondo il ricorrente, sarebbero da assimilare gli Istituti zooprofilattici sperimentali). Sono qui richiamati, dal ricorso, «i principi fondamentali rinvenibili nella materia concorrente della "tutela della salute"», come stabiliti «dal decreto legislativo n. 502 del 1992, dal decreto legislativo n. 270 del 1993 e dal decreto legislativo n. 106 del 2012».

In ultimo, sarebbero violati anche i principi di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., a fronte della contrazione della propria sfera di autonomia che la Regione Siciliana avrebbe patito per effetto dell'inerzia serbata nel conferire attuazione ai principi statali di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali e della conseguente nomina ministeriale di un commissario ad acta.

2.– Occorre preliminarmente valutare la tesi sostenuta, nella memoria integrativa, dalla Regione resistente, secondo la quale, alla luce di talune circostanze di fatto, sarebbe ormai cessata la materia del contendere.

La Regione evidenzia, in proposito, che l'art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014 ha fissato un termine semestrale ai fini della costituzione degli organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) da parte delle Regioni e delle Province autonome, decorrente dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di riordino degli Istituti stessi. Quel termine, tuttavia, è ormai giunto a scadenza senza che la Regione Siciliana abbia provveduto a costituire gli organi dell'ente e, soprattutto, senza che l'Assessore regionale alla salute abbia mai nominato un commissario straordinario. L'Istituto siciliano risulta tuttora affidato – precisa la resistente – al commissario nominato dal Ministro della salute nel 2015 e ultimamente prorogato fino alla fine del 2021 (circostanza, quest'ultima, non confermata in udienza dall'Avvocatura generale dello Stato). Ne conseguirebbe la «mancata applicazione, medio tempore, della disposizione impugnata» e, soprattutto, la sua «perdita di attualità», posto che la scadenza del termine semestrale avrebbe ormai rimesso in capo al commissario ministeriale, tuttora in carica, l'esercizio delle funzioni degli organi non ancora costituiti.

Gli eventi così descritti dalla resistente non sono, tuttavia, tali da determinare gli effetti dalla stessa indicati.

Se è pacifico che l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2020 non ha trovato applicazione, in quanto non risulta che l'Assessore regionale abbia finora nominato un commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, va tuttavia rilevato quanto segue. La circostanza che, fino a questo momento, la Regione Siciliana non abbia ancora provveduto a nominare un proprio commissario, ai sensi di quanto previsto dalla disposizione impugnata, non esclude che siffatto evento possa accadere in futuro (anche se oltre il termine semestrale indicato dalla fonte statale) e che il suo fondamento possa essere ricondotto proprio alla previsione transitoria di cui all'art. 5 della legge regionale n. 17 del 2020.

Da quanto precede emerge la perdurante attualità della lesione lamentata dal ricorrente, fermo restando che – secondo la giurisprudenza di questa Corte – l'interesse del ricorrente a coltivare un giudizio promosso in via principale «è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 156 del 2021).

3.– Nel costituirsi in giudizio, la Regione Siciliana ha rilevato «l'ambiguità, l'indeterminatezza, la contraddittorietà del petitum», eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di «una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità», nonché per «erronea ricostruzione della fattispecie normativa».

L'eccezione non è fondata.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva. Il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica,

argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 25 del 2020, n. 261, n. 107 e n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, l'atto introduttivo, pur caratterizzato da una sintetica esposizione, consente tuttavia di individuare, con sufficiente chiarezza, i parametri asseritamente violati, ivi inclusi quelli interposti, insieme alla ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con i parametri stessi (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 52 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto). Tutte le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si appuntano, come già detto, sulla previsione della figura del commissario di nomina regionale, destinata a sostituire temporaneamente gli organi non ancora costituiti dell'Istituto zooprofilattico sperimentale, in evidente sovrapposizione alla figura del commissario di nomina ministeriale, prevista dall'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014. Al tempo stesso, non vi è alcun dubbio sul tenore del petitum formulato nelle conclusioni dell'atto introduttivo, volto a domandare a questa Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale che ha previsto il menzionato potere dell'Assessore di nominare, nel periodo transitorio, il commissario straordinario dell'ente.

Sotto ulteriore profilo, poi, la pur sintetica esposizione del ricorso non ha mancato di ricostruire, nei suoi tratti salienti, il quadro normativo di riferimento. Sono invero richiamate le norme della legge n. 190 del 2014 che hanno regolato il potere ministeriale di nomina del commissario straordinario, oltre ai principi delineati dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183), in sede di riforma degli Istituti zooprofilattici sperimentali. In questa ricostruzione si innestano le censure di parte ricorrente, corredate da un sintetico, ma efficace, richiamo alla giurisprudenza di questa Corte, con conseguente possibilità di uno scrutinio delle stesse.

4.– Nel merito, la questione concernente la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. è fondata.

4.1.– La disciplina degli Istituti di cui si tratta era originariamente dettata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503 (Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali), che li definiva enti sanitari dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e li sottoponeva alla vigilanza del Ministero della sanità (art. 1), configurandoli, quindi, come enti strumentali dello Stato, ed indicandone i compiti, consistenti nel provvedere: «a) alle ricerche sperimentali sulla eziologia ed epizootologia delle malattie trasmissibili degli animali e sui mezzi per prevenirne l'insorgenza e combatterne la diffusione; b) al servizio diagnostico delle malattie trasmissibili degli animali; c) agli esami ed alle analisi dei campioni di carni e degli altri alimenti di origine animale prelevati d'ufficio ai sensi delle disposizioni vigenti; d) agli esami ed alle analisi dei campioni di mangimi per l'alimentazione degli animali e degli integratori per mangimi prelevati d'ufficio; e) alla propaganda sanitaria ed alla consulenza agli allevatori per la difesa contro le malattie trasmissibili degli animali e per lo sviluppo ed il miglioramento igienico delle produzioni animali; f) alla formazione di personale specializzato nel campo della zooprofilassi; g) ad ogni altro compito di interesse veterinario, che venga loro demandato dal Ministero della sanità o dalla regione» (art. 3).

La successiva attrazione degli Istituti nella sfera delle funzioni amministrative delle Regioni, realizzata dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1975, n. 745 (Trasferimento di funzioni statali alle regioni e norme di principio per la ristrutturazione regionalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali), non impedì che nell'ambito di attività ad essi assegnato continuassero a sussistere interessi propri dello Stato, connessi, tra l'altro, alla ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali. Ed infatti, l'art. 2 della stessa legge n. 745 del 1975 prevedeva che «[a]i fini della tutela degli interessi generali della sanità pubblica compete al Governo promuovere e sviluppare le iniziative zoosanitarie necessarie per l'intero territorio nazionale e fissare le direttive tecniche di attuazione di piani nazionali di profilassi per la difesa e la lotta contro le malattie infettive e diffuse degli animali e per il controllo degli alimenti di origine animale». Permanevano, inoltre, in capo allo Stato, a norma dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), le funzioni amministrative in tema di rapporti internazionali e profilassi internazionale anche in materia veterinaria.

La riforma varata con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, recante «Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421», intesa, tra l'altro, al completo inserimento degli Istituti in questione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nell'attribuire alle Regioni il «compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti», pose in atto una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni», che teneva presente, ai fini del riassetto degli IZS riguardato sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali, il preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività ad essi affidate, come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 124 del 1994). Ed infatti si poneva in capo allo Stato la competenza al coordinamento tecnico-funzionale degli Istituti ed all'attribuzione agli stessi di compiti e funzioni di interesse nazionale ed internazionale (art. 2, comma 2).

L'adeguato coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nel funzionamento degli IZS è proseguito con la successiva riforma degli Istituti, avviata con il d.lgs. n. 106 del 2012. Con tale novella il legislatore nazionale ha previsto la fattiva collaborazione di Regioni e Province autonome, chiamate a completare la disciplina di riferimento – con particolare riguardo alle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché all'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica – nel solco tracciato dai principi enucleati dalla stessa fonte statale. I singoli legislatori regionali, in tale quadro, sono stati onerati di assicurare il rispetto, oltre che dei principi già contenuti nel 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), anche di quelli, definiti fondamentali, appositamente indicati dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 (semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti; razionalizzazione ed ottimizzazione delle spese e dei costi di loro funzionamento, da perseguirsi, in particolare, mediante la riorganizzazione degli uffici dirigenziali, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio, e la razionalizzazione delle dotazioni organiche), avendo cura di far «in ogni caso salva la competenza esclusiva dello Stato».

Per il periodo transitorio, al fine di dare continuità all'esercizio delle funzioni degli organi degli IZS, ma, al contempo, garantirne la sostituzione secondo i nuovi criteri (indicati dal successivo art. 11: riduzione dei componenti, specifica indicazione della professionalità del direttore generale e dei componenti del consiglio di amministrazione), l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 106 del 2012 ha disposto la proroga di tali organi (consiglio di amministrazione, direttore generale, collegio dei revisori dei conti), in carica alla data di entrata in vigore del decreto, sino all'insediamento di quelli nuovi. Inoltre, in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni a tale disciplina, è stato previsto l'esercizio di un potere sostitutivo statale con le modalità di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e, quanto al collegio dei revisori dei conti, dell'art. 19 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

L'avvio del nuovo regime è stato nei fatti ritardato dall'inerzia di molte Regioni, tra le quali quella Siciliana, fino a determinare una situazione di «stallo operativo» degli Istituti zooprofilattici sperimentali, come definita da questa Corte (sentenza n. 56 del 2018).

Il legislatore statale è pertanto intervenuto con la legge n. 190 del 2014 per porre rimedio a tale situazione, dettando una rigorosa tempistica ai fini del processo regionale di recepimento dei principi indicati dal d.lgs. n. 106 del 2012 e mirando, entro tempi definiti, al completamento della normativa di riordino e alla conseguente operatività dei nuovi Istituti. Sono stati, quindi, fissati i termini – rispettivamente, trimestrale e semestrale – per l'adozione delle disposizioni regionali applicative della normativa statale di riordino (art. 1, comma 576, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente dalla data di entrata in vigore della medesima legge) e per l'effettiva costituzione dei nuovi organi degli Istituti zooprofilattici sperimentali (art. 1, comma 579, della legge n. 190 del 2014: termine decorrente, in questo caso, dalla data di entrata in vigore delle singole leggi regionali di riordino). In

entrambi i casi, il legislatore nazionale ha previsto, in caso di infruttuosa scadenza del termine, il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere – nelle more della costituzione dei nuovi organi – le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale, quali previste, a regime, dall'art. 11, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 106 del 2012.

La Regione Siciliana solo con la legge regionale n. 17 del 2020 ha recepito i principi statali di riordino dell'IZS, determinando, con la propria inerzia, la nomina di un commissario straordinario da parte del Ministro della salute, a norma dell'art. 1, comma 577, della legge n. 190 del 2014, a seguito della scadenza del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, fissato, come sopra chiarito, dal comma 576 dello stesso art. 1 per l'adozione della legge regionale di riordino.

4.2.– Questa Corte è stata già chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale del potere di nomina commissariale introdotto dall'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, per il caso di mancata osservanza, in sede di prima applicazione delle leggi regionali di cui si tratta, del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime, fissato per la costituzione dei nuovi organi degli IZS. In tale occasione, giudicando su di un ricorso promosso dalla Regione Campania, con il quale era censurata la violazione del principio di leale collaborazione ai sensi degli artt. 5, 118 e 120 Cost., la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse, qualificando quella impugnata come una norma regolante, per il particolare settore che viene in considerazione, il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 56 del 2018).

Le norme statali allora impugnate, lette congiuntamente all'art. 15 del d.lgs. n. 106 del 2012 (che già, come detto, istituiva un potere sostitutivo statale nei confronti degli Istituti), risultano, alla stregua di tale pronuncia, rispettose dei principi desumibili dal citato parametro costituzionale, essendo esplicitamente richiamata l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, che ha dato attuazione all'art. 120 Cost., in caso di mancata costituzione degli organi in questione. Sono, peraltro, fatte salve le istanze partecipative delle Regioni, le quali – come ricordato dalla citata sentenza n. 56 del 2018 – hanno condiviso con lo Stato proprio la previsione del potere sostitutivo ministeriale, nell'ambito del Patto per la salute 2014-2016 (art. 18), sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

4.3.– Non può, dunque, essere revocata in dubbio la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, come espressione del potere sostitutivo statale in questa particolare materia.

Come affermato da questa Corte (sentenza n. 122 del 2011), del resto, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «vengono ad operare non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica» (materia, quest'ultima, di competenza concorrente, alla quale inerisce, secondo la sentenza di questa Corte n. 166 del 2004, la finalità della «protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali», che è propria di questi istituti di ricerca). In tale quadro, spetta allo Stato la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, mentre le Regioni possono svolgere una propria attività su singoli progetti, di rilievo regionale, da esse avviate (in tal senso, oltre alla già citata sentenza n. 122 del 2011, anche la sentenza n. 422 del 2006). Inoltre, come già rilevato e come questa Corte ha osservato, sulla base della disciplina di riforma allora vigente – di cui al d.lgs. n. 270 del 1993 – ma con considerazioni che possono considerarsi valide ancor oggi, gli Istituti zooprofilattici sperimentali «operano in ambiti nei quali convergono non solo interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari» (sentenza n. 124 del 1994, punto 8 del Considerato in diritto; nello stesso senso, anche la sentenza n. 351 del 1999).

Se, dunque, lo Stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la

continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale.

4.4.– Risulta, dunque, evidente il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 120, secondo comma, Cost.

La previsione della nomina, da parte dell'Assessore regionale, del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia si sovrappone all'analogo potere sostitutivo che, nell'esercizio della propria competenza, lo Stato ha riservato al Ministro della salute. E il vulnus è ancor più grave, se solo si considera che la norma regionale abilita l'Assessore per la salute a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza imporre alcun limite di tempo, ammettendo, quindi, la possibilità che tale nomina avvenga anche oltre il termine semestrale entro il quale (art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014) è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. Con la conseguenza che, pur nella perdurante inerzia della Regione, la norma rimette alla stessa l'attivazione del potere sostitutivo, nonostante il medesimo potere sia conferito, dalla legge nazionale, al Ministro della salute.

Il potere sostitutivo che l'art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014 ha affidato al Ministro della salute – proprio allo scopo di assicurare continuità ed efficacia operativa agli Istituti zooprofilattici sperimentali, nella delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime – deve invece restare al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, massimamente di quelle che, con la propria inerzia, hanno contribuito a cagionare il mancato funzionamento degli organi dell'ente. In simile situazione, anche un'ingerenza solo potenziale – come è quella che deriva dall'astratta possibilità, per la Regione, di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione andrebbe evidentemente a sovrapporsi a quella esercitata dal commissario ministeriale – è idonea a determinare il vizio di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., analogamente a quanto questa Corte ha affermato con riguardo alle (pur diverse) funzioni esercitate dal commissario ad acta governativo per il rientro dai disavanzi del bilancio regionale sanitario, anche in quel caso espressione di interessi nazionali preminenti (da ultimo, sentenze n. 247 del 2018, punto 9 del Considerato in diritto, e n. 199 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura evocati nel ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2020, n. 17 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 10 Novembre 2021, n. 235

Materia: bilancio e contabilità pubblica – ripiano del disavanzo

Parametri invocati: artt. 81 e 97 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti - sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Oggetto:

- art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*);
- art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (*Bilancio di previsione finanziario 2018-2020*)
- art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (*Bilancio di previsione finanziario 2019-2021*).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019
- inammissibilità delle restanti questioni

Estensore: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità costituzionale delle disposizioni in epigrafe richiamate, a seguito di due ordinanze di rimessione da parte della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in sede di giudizio di parifica del rendiconto.

Il giudice rimettente censura i commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in quanto lesivi degli artt. 81 e 97 della Costituzione sotto i profili dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale; sostiene inoltre che le dette norme statali sono legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con l'art. 8, comma 1, lettera a), della l.r. n. 7/2018 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*) e con l'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della l. r. n.2/2019 (*Bilancio di previsione finanziario 2019-2021*), contestualmente sottoposte al vaglio della Corte. Tale rapporto contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni regionali.

Dopo aver confermato – richiamando numerosi precedenti, in ultimo la sentenza n. 215 del 2021 - la legittimazione del giudice contabile a sollevare le questioni di legittimità in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali, la Corte dichiara inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.

Secondo la Corte il collegamento, *rectius* il rapporto genetico, tra tali disposizioni e la normativa regionale censurata non è “sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata - secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026.”

Le disposizioni statali prevedono invece precisi requisiti inerenti all'incremento dei pagamenti per investimenti – rispetto a quelli sostenuti nel 2017 – con riguardo agli esercizi 2018 (nella misura

non inferiore al 2 per cento); 2019 (nella misura del 2,5 per cento); 2020 (nella misura del 3 per cento); 2021-2026 (nella misura del 4 per cento). In ordine alla sussistenza di tali indefettibili requisiti, il giudice *a quo* non fornisce alcun dato, né risultano indicazioni in tal senso dall'articolazione del rendiconto sottoposto a parifica.

Da qui l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate in quanto il giudice contabile non risulta aver fornito alcun dato per sostenere l'esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali, e neppure risultano indicazioni in tal senso dall'articolazione del rendiconto sottoposto a parifica.

Le questioni sollevate nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera a), della l. r. n. 7/2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della l. r. n. 2/2019 sono invece dichiarate ammissibili risultando ben argomentata dal giudice rimettente la pregiudizialità delle stesse ai fini decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame.

Procedendo quindi all'esame del merito di tali questioni, la Corte ne rileva la fondatezza in riferimento gli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della l. r. n. 7/2018 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

L'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della l. r. n. 2/2019 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; [...] c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

Le disposizioni censurate comportano l'iscrizione nella parte spesa dei bilanci 2018 e 2019 di disavanzi "convenzionalmente e gravemente sottostimati" in quanto non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit relativo agli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultante dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti.

Ne consegue, secondo la Corte, che risulta pregiudicato il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché, attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

Quanto previsto dal legislatore regionale contrasta con il principio di prudenza nella redazione dei bilanci in quanto comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale – richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento – risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio.

Predeterminare, oltretutto in modo riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza

pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti, nonché il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

Le argomentazioni difensive della Regione - secondo cui consentire il risanamento di un deficit predeterminato, normativamente e quantitativamente contenuto, sarebbe indispensabile per evitare che gli enti territoriali si trovino in situazioni difficilmente sanabili, che possano comprometterne l'equilibrio - non vengono accolte dalla Corte in quanto contrastanti con i canoni della sana gestione finanziaria.

Afferma infatti la Corte che se ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.

I disavanzi risultanti dai rendiconti dei singoli esercizi devono, infatti, essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che *«[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio»*.

Occorre poi sempre tener conto dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale.

Il legislatore statale ha in passato previsto deroghe temporali per il risanamento per far fronte a situazioni di particolare difficoltà finanziario-contabili, ma con meccanismi normativi e amministrativi comunque subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (*ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019).

La Corte afferma che *“Ai fini del rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali precedentemente richiamati.*

È stato così precisato che le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliatura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale (ex multis, sentenza n. 18 del 2019) [.....] La tendenza a perpetuare

il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015).

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità".

Respingendo le ulteriori argomentazioni difensive della Regione - secondo cui il meccanismo normativo all'esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile - la Corte in primo luogo ricorda che non sono ipotizzabili risultati di esercizio immutabili nel tempo come quelli codificati nelle disposizioni regionali censurate: crediti, debiti (scaduti o in prossima scadenza), liquidità di cassa, fondi pluriennali vincolati - vale a dire le componenti del risultato di amministrazioni - variano inevitabilmente nel tempo secondo dinamiche, talvolta esterne, talvolta dipendenti dall'azione degli amministratori. Cosicché prendere a riferimento risultati risalenti e ormai certamente non più attendibili, in quanto parziali e non aggiornati neppure per la parte ascrivibile al passato, significa fare riferimento, per la futura programmazione, a una situazione convenzionale diversa da quella effettiva.

Inoltre le disposizioni in esame non configurano un mero riallineamento contabile. Infatti il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui è un disavanzo effettivo e non meramente figurativo.

Il riaccertamento straordinario dei residui è un'operazione analoga al riaccertamento ordinario che, almeno annualmente in sede di redazione di rendiconto, l'ente territoriale deve svolgere per verificare la fondatezza giuridica ed economica dei crediti e dei debiti, pregressi e inerenti all'esercizio del rendiconto. Tale riaccertamento è stato previsto dal legislatore in concomitanza con il passaggio dalla contabilità finanziaria alla cosiddetta "contabilità rafforzata", che - rispetto alla precedente - prevede metodi di contabilizzazione diversi. Tuttavia, un diverso metodo di contabilizzazione potrebbe comportare uno scostamento delle risultanze contabili, certamente non nella dimensione esibita dalla Regione Abruzzo.

Il riaccertamento straordinario è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento

contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse. E la Corte costituzionale, fino dall'introduzione di tale istituto ha affermato che *"il cosiddetto disavanzo tecnico «è un vero e proprio disavanzo e [senza un'appropriata copertura] mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale» (sentenza n. 6 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto) e che il suo ripianamento "fittizio" viola «l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.» (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su «risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e - proprio in virtù della loro dubbia esigibilità - amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione» (sentenza n. 309 del 2012)".*

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

SENTENZA N. 235
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020); dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020), e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021), promossi dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo, per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, con ordinanze del 30 ottobre 2020 e del 28 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 20 e 108 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 24 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Abruzzo, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Dania Andreina Aniceti e Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha sollevato, con due ordinanze di rimessione, iscritte rispettivamente al n. 20 e n. 108 del reg. ord. 2021, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020) e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021).

1.1.– In entrambi i giudizi sono censurati i commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, in quanto anzitutto lesivi degli artt. 81 e 97 della Costituzione sotto i profili dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

I commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 stabiliscono:

«779. Il ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2014, disciplinato dall'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, può essere rideterminato in quote costanti, in non oltre venti esercizi, per le regioni che si impegnano a riquilibrare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti. Il disavanzo

di cui al periodo precedente è quello risultante dal consuntivo o, nelle more dell'approvazione del rendiconto da parte del consiglio regionale, quello risultante dal consuntivo approvato dalla giunta regionale. Le disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015.

780. Le regioni di cui al comma 779, per gli anni dal 2018 al 2026, incrementano i pagamenti complessivi per investimenti in misura non inferiore al valore dei medesimi pagamenti per l'anno 2017 rideterminato annualmente applicando all'anno base 2017 la percentuale del 2 per cento per l'anno 2018, del 2,5 per cento per l'anno 2019, del 3 per cento per l'anno 2020 e del 4 per cento per ciascuno degli anni dal 2021 al 2026. Ai fini di cui al primo periodo, non rilevano gli investimenti aggiuntivi di cui all'articolo 1, commi 140-bis e 495-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e, per il solo calcolo relativo all'anno 2018, i pagamenti complessivi per investimenti relativi all'anno 2017 da prendere a riferimento possono essere desunti anche dal preconsuntivo. [...]

782. Le regioni di cui al comma 779 adeguano il piano di rientro del disavanzo 2014, approvato ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, in attuazione del comma 779, a decorrere dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata del disavanzo 2014. Il piano di rientro del disavanzo 2015 decorre dal 2018, con riferimento alla quota non ancora ripianata. Nel caso in cui i piani di rientro siano definiti sulla base dei consuntivi approvati dalla giunta regionale, gli stessi sono adeguati a seguito dell'approvazione dei rendiconti 2014 e 2015 da parte del consiglio regionale».

Sostiene il giudice rimettente che le indicate norme statali – censurate secondo quanto appreso più analiticamente specificato – sarebbero legate da un rapporto di collegamento-pregiudizialità con quelle emanate dal legislatore regionale e contestualmente sottoposte al vaglio di questa Corte; rapporto che contribuirebbe a determinare l'illegittimità costituzionale delle suddette norme regionali.

Le disposizioni statali stabilirebbero una rilevante estensione temporale del piano di rientro dal deficit 2014 che sarebbe portato a venti anni rispetto ai dieci anni previsti dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito. Tale dilatazione ventennale sarebbe estesa anche al recupero del disavanzo rinveniente dalla gestione 2015, esercizio in cui, tra l'altro, la contabilità armonizzata aveva trovato già compiuta applicazione.

L'arco temporale per il rientro dal deficit previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 consentirebbe così un'ingiustificata espansione della capacità di spesa corrente coeva a una situazione di squilibrio strutturale in violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma censurata. Inoltre, ad avviso della Sezione rimettente, il reale effetto di riqualificazione della spesa in termini di stanziamenti di competenza sarebbe solo eventuale e non quantificabile e misurabile.

I commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 violerebbero poi gli artt. 3, 81, 97, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Le norme in esame contrasterebbero con i principi di certezza del diritto, di veridicità, di chiarezza e univocità di bilancio, violando gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. (in particolare il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto e del legittimo affidamento determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

La sezione regionale di controllo solleva, inoltre, il dubbio di illegittimità costituzionale del solo ultimo periodo del comma 779 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, il quale prevede che «[l]e

disposizioni di cui ai periodi precedenti si applicano anche con riferimento al disavanzo al 31 dicembre 2015».

Tale norma sarebbe in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, primo e sesto comma, Cost., in combinato disposto con gli artt. 1, 2 e 3 Cost. sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria, sia per contrasto con i principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. La predetta norma violerebbe altresì il precetto dell'equilibrio di bilancio ai sensi del combinato disposto degli artt. 41, 81 e 97 Cost, e degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Nel richiamare le censure già esposte nei punti precedenti, la Sezione aggiunge che tale norma, nel prevedere l'estensione temporale del rientro dal deficit dell'esercizio 2015, si appaleserebbe scollegata dall'introduzione e dall'applicazione della contabilità armonizzata e non sarebbe giustificata dall'esigenza di contemperamento con altro interesse costituzionalmente rilevante. Il disavanzo del 2015 si sarebbe formato nel corso di tale unico esercizio indipendentemente dall'adeguamento dei residui attivi e passivi alle regole dell'armonizzazione e dal disavanzo accumulato fino al 2014.

1.2.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 20 del 2021 è censurato altresì l'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018. La norma in esame sarebbe direttamente in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2018-2019-2020), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 in deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 118/2011».

Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto non prevederebbe risorse idonee a recuperare il disavanzo preesistente, con ciò determinando una sottostima degli stanziamenti di spesa che si ripercuoterebbe sull'esercizio 2018 e seguenti.

Riferisce la Sezione rimettente che essa consentirebbe la costruzione di un bilancio con modalità meramente convenzionali in ordine agli accantonamenti necessari per rientrare dal disavanzo, alterando il calcolo algebrico delle attività e delle passività sia degli esercizi pregressi, sia di quello corrente ledendo, tra l'altro, il principio di continuità degli esercizi finanziari, principio teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

Modificando artatamente gli obiettivi intermedi e finali da perseguire, le disposizioni indubbiamente consentirebbero una rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura e quindi in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio.

La norma regionale censurata genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale di latitanza nella redazione e approvazione dei rendiconti; ciò vulnererebbe il principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La predetta dilatazione temporale finirebbe per confliggere anche con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verrebbero a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dal disavanzo indotto dalle norme censurate.

L'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. n. 7 del 2018 disporrebbe il recupero di un disavanzo risalente al lontano 2014 in un arco temporale ventennale con conseguente sottostima della quota annuale di recupero. Le conseguenze di detta sottostima travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non terrebbe conto degli elementi sopravvenuti nel lungo arco temporale intercorrente tra il 2014 e la data di sottoposizione del rendiconto 2018 al giudizio di parificazione; ciò renderebbe la norma regionale censurata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio e, in particolare, a quelli rinvenibili nell'art. 81 Cost.

Viene denunciata, altresì, la violazione degli artt. 81, 97 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 42, comma 12, e 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma regionale risulterebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto derogatoria della norma statale interposta dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che il disavanzo sia applicato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione ovvero agli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio.

La norma regionale censurata si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 50 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prescrive l'obbligo della verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio. Tale contrasto creerebbe uno squilibrio del bilancio poiché verrebbero impegnate spese in misura superiore rispetto al complesso delle risorse disponibili.

Gli incrementi della spesa corrente provocati dalla norma censurata violerebbero inoltre le disposizioni statali volte al suo contenimento, finalizzate ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'art 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 violerebbe, infine, gli artt. 41, 81 e 97 Cost, e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La norma censurata, ampliando l'orizzonte temporale del ripiano di deficit rinvenienti dagli esercizi 2014 e 2015, violerebbe i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti e di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione, ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione del parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito). La violazione dei principi generali di certezza del diritto, del legittimo affidamento e della giustizia effettiva determinerebbe, a sua volta, la conseguente prevaricazione dei diritti dei creditori (art. 41 Cost.).

1.3.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 108 del 2021, oltre alle censure rivolte alle norme statali, la sezione regionale di controllo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

L'art 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 stabilisce: «1. È iscritta nello stato di previsione della spesa una quota del disavanzo di amministrazione presunto per ciascuna delle tre annualità di bilancio (2019-2020-2021), così determinata: a) euro 25.544.172,01 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 779 e seguenti della legge 27 dicembre 2017, n. 205; [...] c) euro 4.404.075,67 quale annualità del disavanzo di amministrazione presunto al 31.12.2015, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 779, articolo 1, legge 27 dicembre 2017, n. 205».

Ad avviso del giudice rimettente, la quota di disavanzo da recuperare iscritta nella parte della spesa del bilancio preventivo si appaleserebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata, «con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio [...]. Ed anzi le conseguenze della rilevante sottostima della rata annuale di rientro dal deficit, a ben vedere, travolgerebbero l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

La predetta disposizione genererebbe una indiscriminata deresponsabilizzazione nella gestione amministrativo-contabile della Regione, in quanto non verrebbero separati i risultati e le conseguenze imputabili agli amministratori delle gestioni che si sono succedute nel lungo arco temporale in cui si è venuto a produrre il deficit da ripianare. In tal modo gli stessi sarebbero sottratti al vaglio della loro responsabilità politica e amministrativa in dispregio al principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo.

La dilatazione temporale di rientro dal disavanzo finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sposterebbe su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura senza alcun correlato beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine.

L'eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del ripiano del deficit potrebbe innescare ritardi nei pagamenti e la crisi delle imprese che hanno fornito beni e servizi.

La Sezione rimettente denuncia altresì il contrasto delle norme in esame con gli artt. 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU (quale il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito); ciò in quanto esse minerebbero i principi di certezza del diritto, di veridicità dei conti, di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione.

2.– In considerazione dello stretto collegamento tra le questioni sollevate dal medesimo Collegio rimettente, può essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia (ex multis, sentenze n. 151 e n. 140 del 2021).

3.– In via pregiudiziale deve essere ribadita la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte. In particolare, con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria [...] giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (elencate, da ultimo, nella sentenza n. 80 del 2021) e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89 del 2017)» (così, ex multis, sentenza n. 215 del 2021).

4.– Tanto premesso, devono essere considerate inammissibili tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente nell'ambito di entrambi i giudizi nei confronti dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 precedentemente riprodotti.

Il richiamo fatto dal giudice rimettente al preteso rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali censurate non viene sostenuto da alcuna attendibile argomentazione poiché non è citato alcun documento normativo o amministrativo dal quale emerga che la Regione Abruzzo si sia impegnata – secondo quanto previsto dai commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 – a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti, aumentando i pagamenti complessivi negli anni dal 2018 al 2026. Le disposizioni statali richiamano precisi requisiti inerenti all'incremento dei pagamenti per investimenti – rispetto a quelli sostenuti nel 2017

– con riguardo agli esercizi 2018 (nella misura non inferiore al 2 per cento); 2019 (nella misura del 2,5 per cento); 2020 (nella misura del 3 per cento); 2021-2026 (nella misura del 4 per cento).

In ordine a tali indefettibili requisiti per sostenere l'esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali, la rimettente non fornisce alcun dato e neppure risultano indicazioni dall'articolazione del rendiconto sottoposto a parifica. Anzi, la Sezione regionale conferma indirettamente tale lacuna lamentando che dall'esame dei pertinenti stanziamenti di competenza non risulta quantificabile né misurabile la prevista riqualificazione della spesa.

In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale dei commi 779, 780 e 782 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

5.– Occorre ora verificare in concreto la rilevanza delle questioni sollevate dal giudice a quo nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019.

Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018, sollevata con l'ordinanza n. 20 del 2021 in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio del bilancio, della sana gestione finanziaria, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale, la rimettente argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione stessa sulla decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale sottoposto al suo esame.

Il giudice a quo evidenzia come, in assenza della norma censurata, la posta di disavanzo iscritta in parte spesa del bilancio preventivo sarebbe illegittima in quanto gravemente sottostimata con la immediata conseguenza della compromissione del principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione di fine esercizio. La conseguente sottostima della rata annuale di rientro dal deficit travolgerebbe l'intera programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui comporterebbe di non tener conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa necessari a garantire la ricerca dell'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Infatti, l'iscrizione di una posta passiva convenzionale, sottostimata e temporalmente riferita a un esercizio lontano nel tempo e non legato dalla necessaria continuità contabile alle risultanze dell'ultimo esercizio antecedente a quello rendicontato, provocherebbe un grave sbilanciamento tra le risorse a disposizione e le correlate passività, idoneo a incrementare il deficit già maturato in epoca risalente e mai risanato.

Sotto il descritto profilo di censura, la questione deve essere dichiarata ammissibile.

Anche il percorso argomentativo della questione sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 108 del reg. ord. 2021 nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 – direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio, della responsabilità di mandato e dell'equità intergenerazionale – è corretto perché evidenzia un rapporto di pregiudizialità con la decisione da assumere in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2019 e supera, conseguentemente, il test sulla rilevanza.

Alla luce delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata ammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019 posta direttamente in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

6.– Nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sotto i profili della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, sono fondate.

Deve essere condiviso l'assunto del giudice a quo, il quale ritiene costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati. Le norme regionali, infatti, non prevedono alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti. Con ogni evidenza, ciò pregiudica il corretto calcolo del risultato di amministrazione poiché,

attraverso tale operazione, viene a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi (principio di continuità delle risultanze dei bilanci).

L'introduzione di una tale regola legislativa urta il principio di prudenza nella redazione dei bilanci perché comporta, a lungo termine, modalità redazionali che non si sono basate su una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione sicché la predeterminazione normativamente convenzionale – richiamando assetti temporali lontani dal contesto operativo di riferimento – risulta intrinsecamente incompatibile con le regole costituzionali collegate alla natura dinamica del diritto di bilancio.

È evidente che predeterminare in questo modo, peraltro palesemente riduttivo, i disavanzi precedentemente emersi, comporta una alterazione degli equilibri, che finiscono per collidere frontalmente con gli obiettivi di finanza pubblica, e con la corretta determinazione delle risultanze gestionali oggetto del sindacato di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Tutto ciò comporta, inoltre, il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione, elementi necessari per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio.

6.1.– Non può essere condiviso l'argomento formulato dalla difesa regionale, secondo cui consentire il risanamento di un deficit predeterminato, normativamente e quantitativamente contenuto, sarebbe indispensabile per evitare che gli enti territoriali si trovino in situazioni difficilmente sanabili, che possano comprometterne l'equilibrio. È questa un'affermazione che si pone in contrasto con i canoni della sana gestione finanziaria. Se, infatti, ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, è evidente che la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione fino al completo raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica.

I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale prescrive che «[l]'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1 a seguito dell'approvazione del rendiconto [...] è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali afferenti alla sana gestione finanziaria, alla responsabilità di mandato e all'equità intergenerazionale. Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio.

I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga alla regola richiamata sono, comunque, subordinati alla intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici (ex plurimis, sentenza n. 115 del 2020, punto 10 del Considerato in diritto e sentenza n. 18 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola contenuta nell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di

quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenza n. 18 del 2019).

Ai fini del rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali precedentemente richiamati.

È stato così precisato che le deroghe eccezionali che il legislatore statale ha apportato al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliaura, hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale (ex multis, sentenza n. 18 del 2019).

È stato altresì affermato che «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015).

Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità".

6.2.– Nemmeno può essere condiviso l'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui il meccanismo normativo all'esame sarebbe una semplice operazione di riallineamento contabile cui concorrerebbero pregressi risultati di esercizio diversi – di cui quelli afferenti all'introduzione della contabilità armonizzata assumerebbero la consistenza maggiore – nella prospettiva di una sicura data di rientro. Insomma nel periodo ventennale si riallineerebbero tutti i diversi disavanzi che costituirebbero piuttosto un'operazione di tecnica contabile.

In primis va ricordato come non siano ipotizzabili risultati di esercizio immutabili nel tempo come quelli codificati nelle disposizioni regionali in esame; crediti, debiti (scaduti o in prossima scadenza), liquidità di cassa, fondi pluriennali vincolati – vale a dire le componenti del risultato di amministrazioni – variano inevitabilmente nel tempo secondo dinamiche, talvolta esterne, talvolta dipendenti dall'azione degli amministratori. Prendere a riferimento risultati risalenti e ormai certamente non più attendibili, in quanto parziali e non aggiornati neppure per la parte ascrivibile al passato, significa fare riferimento, per la futura programmazione, a una situazione convenzionale diversa da quella effettiva.

Non è condivisibile l'affermazione per cui le disposizioni censurate consentirebbero un mero riallineamento contabile. Innanzitutto il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui è un disavanzo effettivo e non meramente figurativo. Il riaccertamento straordinario dei residui è un'operazione analoga al riaccertamento ordinario che, almeno annualmente in sede di redazione di rendiconto, l'ente territoriale deve svolgere per verificare la fondatezza giuridica ed economica dei crediti e dei debiti, pregressi e inerenti all'esercizio del rendiconto. Tale

riaccertamento è stato previsto dal legislatore in concomitanza con il passaggio dalla contabilità finanziaria alla cosiddetta “contabilità rafforzata”, che – rispetto alla precedente – prevede metodi di contabilizzazione diversi. Tuttavia, un diverso metodo di contabilizzazione potrebbe comportare uno scostamento delle risultanze contabili, certamente non nella dimensione esibita dalla Regione Abruzzo.

Il riaccertamento straordinario è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse. Pertanto, questa Corte – fin dall’introduzione del nuovo istituto – ha precisato che il cosiddetto disavanzo tecnico «è un vero e proprio disavanzo e [senza un’appropriata copertura] mina l’equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale» (sentenza n. 6 del 2017, punto 4.1. del Considerato in diritto) e che il suo ripianamento “fittizio” viola «l’obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall’art. 81, terzo comma, Cost.» (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su «risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione» (sentenza n. 309 del 2012).

7.– Per questi motivi deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2018 e dell’art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2019, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione regionale di controllo per l’Abruzzo nei confronti delle suddette disposizioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 5 febbraio 2018, n. 7 (Bilancio di previsione finanziario 2018-2020);

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Abruzzo 31 gennaio 2019, n. 2 (Bilancio di previsione finanziario 2019-2021);

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 779, 780 e 782, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 779, ultimo periodo, della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 41, 81, 97, 117, primo comma, quest’ultimo in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, e 119, commi primo e sesto, Cost., dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l’Abruzzo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 11 novembre 2021. n. 241

Materia: ordinamento civile – tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma e 3 della Costituzione

Oggetto: articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)

Esito: non fondata la questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene illegittimi costituzionalmente gli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35 concernente l'istituzione del servizio di Psicologia di base, in quanto il neoistituito servizio viene affidato ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario regionale, mentre la normativa statale consentirebbe un rapporto di convenzione con il Servizio sanitario nazionale (SSN) unicamente per le figure del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta.

Le disposizioni regionali impugnate, nell'istituire nuovi rapporti di lavoro in convenzione con il SSN, in assenza di una previsione statale, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Inoltre sarebbe violato l'articolo 3 della Costituzione., in quanto il principio di uguaglianza imporrebbe di garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti in questione, volte ad assicurare la massima efficienza e funzionalità operativa al SSN per la tutela della salute collettiva, nonché l'articolo 117, terzo comma, Costituzione sempre in relazione al citato articolo 8 del d.lgs. n. 502 del 1992. Infatti, nel contemplare la figura dello psicologo di base, il legislatore regionale creerebbe una nuova professione, non prevista dallo stesso decreto legislativo, nei rapporti convenzionati con il SSN, sostanzialmente dettando disposizioni nella materia concorrente delle professioni.

La Corte ricostruisce il quadro normativo in materia di rapporto convenzionale con il SSN, a partire dall'articolo 25, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) che stabilisce che «[l']assistenza medico-generica e pediatrica è prestata dal personale dipendente o convenzionato operante nelle unità sanitarie locali o nel comune di residenza del cittadino» e il comma 4 stabilisce che tra questi debba avvenire la scelta del «medico di fiducia». Per ciò che attiene alla figura del medico convenzionato, il successivo articolo 48, comma 1, prevede che la disciplina dei rapporti convenzionali, a fini di uniformità di trattamento economico e normativo su tutto il territorio nazionale, sia affidata ad accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le Regioni, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali, resi operativi con decreto del Presidente della Repubblica.

Sulla base delle suddette convenzioni nazionali possono altresì instaurarsi rapporti tra aziende sanitarie e medici specialisti liberi professionisti, al fine di assicurare agli utenti del servizio sanitario le prestazioni mediche indicate nell'articolo 25.

Quanto alla natura del rapporto convenzionale, esso, costituito con lo scopo di soddisfare le finalità istituzionali del SSN, quindi per un interesse pubblico, a cui è connessa imprescindibilmente costante verifica delle competenze professionali del soggetto convenzionato, esso «integra un rapporto d'opera professionale di natura privatistica [...] concretantesi nella prestazione di un'opera continuativa e coordinata prevalentemente personale, riconducibile allo schema della parasubordinazione (art. 409, n. 3 c.p.c.)». E' insito nel concetto di parasubordinazione, una compresenza di aspetti pubblici e privati: da un lato, il rapporto convenzionale esula dal rapporto di impiego (pubblico), proprio dei medici dipendenti, dall'altro, l'amministrazione mantiene compiti di direttiva e di controllo, al fine di garantire che l'attività medico-professionale esercitata da soggetti privati venga esercitata per l'effettivo soddisfacimento dell'interesse pubblico alla salvaguardia della salute fisica e psichica.

La convenzione, da considerarsi quindi lo strumento con la quale si realizza la collaborazione tra pubblico e privato e la configurazione dei rapporti tra strutture sanitarie pubbliche e private si è evoluta con il d.lgs. n. 502 del 1992, che all'articolo 8 dispone esclusivamente con riguardo all'assistenza medico-generica e pediatrica di base che essa continui ad essere assicurata da medici convenzionati, confermando l'importanza e il ruolo del medico convenzionato in ogni distretto sanitario, non diversamente dagli altri soggetti professionali sanitari quali il medico di guardia medica e il medico di pronto soccorso, come diretto e basilare punto di riferimento per i cittadini che necessitano di assistenza medica. Con il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) si è provveduto a riformare lo status dei medici di medicina generale e si è intervenuto sui modelli organizzativi per lo svolgimento dell'assistenza territoriale. Per ciò che attiene alle precipe attività dei soggetti convenzionati esse sono svolte nell'ambito di strutture organizzative monoprofessionali e multiprofessionali. E'altresì poi intervenuto in tema il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria). L'articolo 12, comma 6, lettera a) prevede che le convenzioni disciplinanti il rapporto tra SSN e i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, regolano le condizioni, i requisiti e le modalità con cui le regioni provvedono alla dotazione strutturale, strumentale e di servizi delle forme organizzative di cui alla lettera b-bis) (dell'articolo 8 del dlgs 502 del 1992) sulla base di accordi regionali o aziendali, *«potendo prevedere un incremento del numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali nei quali è prevista la presenza oltre che del collaboratore di studio, anche di personale infermieristico e dello psicologo, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica»*.

La Corte non ritiene che i parametri invocati siano pertinenti alla questione trattata, poiché alla disciplina relativa al servizio di psicologia di base non è riconducibile alcuna interferenza con la materia dell'ordinamento civile, in quanto essa si riferisce ad una fase organizzativa antecedente al rapporto di lavoro (sentenze n. 36 del 2021, n. 77 del 2020 e n. 20 del 2020), quindi sia afferente alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, poiché costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del SSN, per garantire il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale o pediatri di libera scelta e psicologi. I modelli organizzativi multi-professionali, così come individuati dall'ultimo intervento legislativo citato, prevedono appunto anche la presenza di psicologi. La presenza di tali figure professionali è confermata dall'articolo 20-bis del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), che dispone *«[a]l fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata dall'epidemia da COVID-19 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini e agli operatori sanitari, di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e*

convenzionati nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA) ai fini dell'applicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 200 del 29 agosto 2006, le aziende sanitarie e gli altri enti del Servizio sanitario nazionale possono organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale».

Le norme impugnate si limitano quindi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale (sentenza n. 147 del 2018) e la potestà legislativa regionale concorrente nella materia di tutela della salute consente infatti alla Regione di dettagliare in modo autonomo i relativi istituti compatibilmente con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato (sentenze n. 87 del 2019, n. 190 del 2017 e n. 181 del 2006).

Tantomeno la Corte ravvisa nelle disposizioni impugnate la violazione della materia, di competenza concorrente, delle professioni, in quanto la figura dello psicologo di base, in affiancamento e collaborazione esterna con il medico di medicina generale o pediatra di libera scelta, è riconducibile alla professione dalla legge statale dello psicologo (sentenze n. 88 del 2021, n. 209 del 2020 e n. 172 del 2018).

SENTENZA N. 241
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-8 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 5 ottobre 2020, iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, con il ricorso indicato in epigrafe, gli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)», nella parte in cui affidano il neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario regionale, mentre la normativa statale consente un rapporto di convenzione con il Servizio sanitario nazionale (SSN) unicamente per le figure del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta.

In particolare, l'art. 1 della predetta legge regionale prevede l'istituzione del servizio di psicologia di base, a sostegno dei bisogni assistenziali emersi a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, individuando le finalità del servizio stesso e stabilendo che esso sia svolto da psicologi liberi professionisti in rapporto convenzionale.

L'art. 2 disciplina i compiti attribuiti allo psicologo di base, al fine di garantire la riduzione del rischio di disagio psichico, la prevenzione dei disturbi psicologici e la promozione della salute.

L'art. 3 istituisce gli elenchi degli psicologi di base, individuando, al comma 2, i requisiti di iscrizione.

L'art. 4 regola l'organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base.

Ancora, l'art. 5 detta disposizioni sull'attività di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza psicologica da parte dei competenti organi del Servizio sanitario regionale.

Infine, l'art. 6 prevede l'istituzione di un organismo indipendente con funzioni di osservatorio, che provvede al controllo, programmazione e indirizzo delle attività svolte dallo psicologo di base.

Le disposizioni regionali impugnate, nell'istituire nuovi rapporti di lavoro in convenzione con il SSN, in assenza di una previsione statale, violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Sarebbe altresì leso l'art. 3 Cost., in quanto il principio di uguaglianza imporrebbe di garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti in questione, volte ad assicurare la massima efficienza e funzionalità operativa al SSN per la tutela della salute collettiva.

In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la legge regionale censurata, dettando disposizioni nella materia concorrente delle professioni, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992. E tanto perché, nel contemplare la figura dello psicologo di base, il legislatore regionale creerebbe una nuova professione, non prevista dallo stesso decreto legislativo, nei rapporti convenzionati con il SSN.

L'art. 8, comma 1, lettera b-quinquies), del d.lgs. n. 502 del 1992 si limita a riconoscere ai medici convenzionati la possibilità di aumentare il numero massimo di assistiti qualora, nell'ambito dei modelli organizzativi multi-professionali, dispongano, oltretutto di personale di studio e infermieristico, anche di uno psicologo, con oneri a proprio carico. Con la conseguenza che non sarebbe regolata una specifica figura professionale di psicologo di base.

Inoltre, dalla disciplina regionale impugnata non si ricaverebbe se il titolo di laurea, indicato quale requisito di accesso agli elenchi regionali, debba essere riferito alla laurea magistrale ovvero a quella triennale oppure ancora alla laurea prevista dal previgente ordinamento.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 3 Cost. per le medesime ragioni poste a fondamento della stessa censura sollevata in via principale.

2.- La Regione Campania, tempestivamente costituita, deduce le ragioni della non fondatezza delle questioni sollevate nella successiva memoria illustrativa, in cui rappresenta che il rapporto in convenzione con il servizio di psicologia di base sarebbe conforme ai precetti della legge statale e non comporterebbe la creazione di una nuova figura professionale. In questa prospettiva, la legge reg. Campania n. 35 del 2020 si limiterebbe a istituire e organizzare un nuovo servizio, operativo nel contesto di un rapporto di convenzionamento già esistente, senza mutare la disciplina di alcun istituto civilistico.

Sicché non vi sarebbe alcuna invasione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, né sarebbero violati i principi fondamentali nella materia legislativa concorrente delle professioni.

Sul punto, la Regione specifica che la dislocazione territoriale del servizio non è contemplata presso gli studi dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, ma nell'ambito dei distretti sanitari di ciascuna azienda sanitaria locale, sebbene gli psicologi delle cure primarie operino in raccordo e in collaborazione con i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, sostenendone e integrandone l'azione nell'intercettare e rispondere ai bisogni assistenziali di base dei cittadini campani.

3.- In via preliminare, occorre delineare la collocazione sistematica del rapporto di convenzionamento presso il servizio sanitario, anche alla luce dei più recenti interventi normativi.

3.1.- L'art. 25, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) stabilisce che «[l]’assistenza medico-generica e pediatrica è prestata dal personale dipendente o convenzionato operante nelle unità sanitarie locali o nel comune di residenza del cittadino» e il comma 4 stabilisce che tra questi debba avvenire la scelta del «medico di fiducia». Assume così rilievo la figura del «medico convenzionato» di cui si occupa specificamente il

successivo art. 48, comma 1, il quale demanda la disciplina dei rapporti convenzionali, a fini di uniformità di trattamento economico e normativo su tutto il territorio nazionale, ad accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le Regioni, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria, resi operativi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sulla base di tali convenzioni nazionali possono altresì instaurarsi rapporti tra aziende sanitarie e medici specialisti liberi professionisti, al fine di assicurare agli utenti del servizio sanitario le prestazioni mediche indicate nell'art. 25.

Quanto alla natura del «rapporto convenzionale», la giurisprudenza della Corte di legittimità è ormai concorde nel ritenere che si tratti di un rapporto il quale, pur se costituito in vista dello scopo di soddisfare le finalità istituzionali del SSN, atte a tutelare la salute pubblica, ossia per un interesse pubblico, e pur implicando una continua verifica di idoneità della prestazione sanitaria che il soggetto convenzionato è tenuto a fornire, «integra un rapporto d'opera professionale di natura privatistica [...] concretantesi nella prestazione di un'opera continuativa e coordinata prevalentemente personale, riconducibile allo schema della parasubordinazione (art. 409, n. 3 c.p.c.)». Ne consegue che le posizioni soggettive maturate nell'ambito di tale rapporto sono di diritto soggettivo e, quindi, non suscettibili di affievolimento per determinazione unilaterale della pubblica amministrazione, cosicché le relative controversie spettano al giudice ordinario (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 22 novembre 1999, n. 813 e 8 agosto 2001, n. 10960).

Il concetto di parasubordinazione evidenzia, dunque, una compresenza di aspetti pubblici e privati: se, da un lato, il rapporto convenzionale esula dal rapporto di impiego (pubblico), proprio dei medici dipendenti – che il legislatore del 1978, del resto, ha voluto espressamente tenere distinto, dettando la relativa disciplina all'art. 47 –, dall'altro, l'amministrazione mantiene compiti di direttiva e di controllo, onde assicurare che l'attività medico-professionale esercitata da soggetti privati, non inseriti nell'ambito organizzativo del SSN, venga esercitata nel pieno rispetto, e per l'effettivo soddisfacimento, dell'interesse pubblico alla salvaguardia della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, come espresso dall'art. 1, comma 3, della legge di riforma del 1978.

Sulla base di – ed in conformità con – questi criteri deve essere poi stipulata la convenzione, che il legislatore ha considerato lo strumento più idoneo mediante il quale realizzare la collaborazione tra pubblico e privato, ovvero il collegamento tra attività libero-professionale e cura dell'interesse generale.

L'assetto dei rapporti tra strutture sanitarie pubbliche e private è mutato in seguito all'attuazione della delega conferita al Governo, per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia sanitaria, con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale). La delega è stata attuata con il d.lgs. n. 502 del 1992.

3.2.– L'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, con le successive modifiche, anzitutto prevede esclusivamente con riguardo all'assistenza medico-generica e pediatrica di base che essa continui ad essere assicurata da medici convenzionati, retribuiti con un compenso capitaro per assistito. Per il resto, ai cittadini viene assicurata l'erogazione di prestazioni specialistiche, ivi comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio ed ospedaliero, secondo gli indirizzi della programmazione, attraverso strutture e presidi pubblici nonché operatori e strutture privati, con i quali l'unione sanitari italiani intrattiene appositi rapporti fondati sulla corresponsione di un corrispettivo predeterminato a fronte della prestazione resa.

L'accesso alle convenzioni è consentito ai medici forniti dei requisiti prescritti, e spetta agli accordi collettivi disciplinarne le modalità e determinare – con il concorso anche delle organizzazioni sindacali delle categorie di guardia medica e dei medici di medicina dei servizi – le prestazioni da garantire in base ad un compenso capitaro per assistito, nonché quelle da assicurare con pagamento in funzione delle prestazioni stesse. In questo disegno, volto a garantire maggiore qualità e migliore

organizzazione dell'attività professionale, si inseriscono altresì quelle disposizioni, di carattere particolarmente innovativo, dirette a rafforzare il ruolo del medico convenzionato.

Nell'ambito del SSN i medici generici o di medicina generale e i pediatri di libera scelta costituiscono figure imprescindibili in ogni distretto sanitario e sono, accanto ai medici di guardia ed ai pronto soccorso, il primo, più diretto e basilare punto di riferimento per i cittadini che necessitano di assistenza medica.

3.3.– Il sistema delle cure primarie è stato ulteriormente riordinato con il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189. Oltre a riformare lo status dei medici di medicina generale, il citato decreto-legge si sofferma sui modelli organizzativi per lo svolgimento dell'assistenza territoriale.

Quanto al primo profilo, l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, istituisce il ruolo unico per i medici di medicina generale, riunendo in un'unica figura professionale il medico di base e il medico di guardia, ai quali sono affiancati i pediatri di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali. La modifica è propedeutica alla realizzazione dell'assistenza continuativa su tutto il territorio.

Per quanto riguarda l'altro aspetto innanzi menzionato, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 158 del 2012 riordina le attività dei soggetti convenzionati citati, richiedendo che esse siano svolte nell'ambito di strutture organizzative monoprofessionali e multiprofessionali. Le prime sono aggregazioni funzionali territoriali che condividono, in forma strutturata, obiettivi e percorsi assistenziali, strumenti di valutazione della qualità assistenziale, linee guida, audit e strumenti analoghi. Le seconde costituiscono unità complesse di cure primarie, all'interno delle quali si realizzano «il coordinamento e l'integrazione dei medici, delle altre professionalità convenzionate con il SSN, degli infermieri, della professionalità ostetrica, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e del sociale a rilevanza sanitaria».

3.4.– A questa logica risponde, da ultimo, l'intervento, di cui all'art. 12, comma 6, lettera a), del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che ha modificato l'art. 8, comma 1, lettera b-quinquies), del d.lgs. n. 502 del 1992, prevedendo che le convenzioni che disciplinano il rapporto tra il SSN, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta regolano le condizioni, i requisiti e le modalità con cui le regioni provvedono alla dotazione strutturale, strumentale e di servizi delle forme organizzative di cui alla lettera b-bis) sulla base di accordi regionali o aziendali, «potendo prevedere un incremento del numero massimo di assistiti in carico ad ogni medico di medicina generale nell'ambito dei modelli organizzativi multi professionali nei quali è prevista la presenza oltre che del collaboratore di studio, anche di personale infermieristico e dello psicologo, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica».

Le soluzioni proposte e l'impostazione organizzativa prescelta rispondono all'esigenza di ridimensionare le prestazioni offerte dalle strutture ospedaliere in riferimento ad alcune emergenze di minore entità. In questa ottica si incentivano interventi atti a favorire la medicina territoriale e di comunità e la "de-ospedalizzazione".

4.– Così delineato il quadro normativo in materia, può passarsi all'esame delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Campania n. 35 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Le questioni non sono fondate.

L'analisi della trama normativa dell'istituto servizio di psicologia di base consente di escludere che la relativa disciplina interferisca con la materia dell'ordinamento civile, non essendo stato regolato alcun istituto di matrice civilistica.

La disciplina regionale impugnata è piuttosto riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, in quanto costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del SSN, e segnatamente per rendere

possibile, a seguito dell'emergenza da COVID-19, il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale – o pediatri di libera scelta – e psicologi.

L'art. 8, comma 1, lettera b-quinquies), del d.lgs. n. 502 del 1992, modificato dall'art. 12, comma 6, lettera a), del d.l. n. 35 del 2019, come convertito – norma, quest'ultima, espressamente richiamata dall'art. 1 della legge regionale Campania n. 35 del 2020 –, prevede la possibilità che i medici di medicina generale o i pediatri di libera scelta aderiscano ai modelli organizzativi multi-professionali, nei quali sia presente, tra l'altro, anche la figura dello psicologo.

A fronte di questo dato, la particolarità che connota la legge regionale impugnata si sostanzia nella circostanza che, con riferimento al territorio campano, la struttura della psicologia di base opera presso i distretti del Servizio sanitario regionale e non si radica nell'organizzazione interna dei medici di base, pur essendo espressamente contemplata la collaborazione – evidentemente esterna – con questi ultimi.

La normativa contestata risponde all'obiettivo perseguito dall'art. 20-bis del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, secondo cui, «[a]l fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata dall'epidemia da COVID-19 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini e agli operatori sanitari, di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e convenzionati nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA) ai fini dell'applicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 200 del 29 agosto 2006, le aziende sanitarie e gli altri enti del Servizio sanitario nazionale possono organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale».

4.1.– Pertanto, la regolamentazione di tale disciplina non presenta alcun collegamento con la materia dell'ordinamento civile, posto che essa non definisce diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si colloca in una fase organizzativa, antecedente allo stesso (sentenze n. 36 del 2021, n. 77 del 2020 e n. 20 del 2020).

Le disposizioni interessate dall'impugnazione non regolano, infatti, il rapporto convenzionato né il correlato rapporto di lavoro parasubordinato.

Esse istituiscono il servizio di psicologia di base, disciplinano i compiti attribuiti agli psicologi di base, ne prevedono gli elenchi, individuando i requisiti di iscrizione, dettano l'organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base e di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza psicologica, e creano un organismo indipendente con funzioni di osservatorio: tutto ciò nella cornice di un convenzionamento non espressamente regolato dalla legge regionale.

La normativa in esame non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico degli psicologi di base in rapporto convenzionato, affidata alla contrattazione collettiva, e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta la fonte di disciplina del rapporto di lavoro (sentenze n. 20 del 2021 e n. 53 del 2020).

Ed, infatti, è l'accordo collettivo nazionale a disciplinare, oltre ai rapporti con i medici specialisti ambulatoriali, anche quelli con altre professionalità sanitarie ambulatoriali e segnatamente con biologi, chimici e psicologi (Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie – biologi, chimici, psicologi – ambulatoriali ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni – triennio 2016-2018).

Sulla scorta di tali considerazioni deve escludersi che la legge reg. Campania n. 35 del 2020 disciplini il rapporto di lavoro con la neoistituita figura dello psicologo di base.

Le norme impuginate, facendo inequivoco rinvio alla disciplina statale vigente in materia, non regolamentano istituti tipici riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale (sentenza n. 147 del 2018).

4.2.– In base ai rilievi che precedono non sono fondate neanche le doglianze sollevate in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost.

Al riguardo, il vulnus al principio di uguaglianza non può essere desunto apoditticamente dalla valorizzazione dell'esigenza di garantire l'uniformità sul territorio nazionale della disciplina del servizio di psicologia di base.

La potestà legislativa regionale concorrente nella materia della salute consente infatti alla Regione di dettagliare in modo autonomo i relativi istituti compatibilmente con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato (sentenze n. 87 del 2019, n. 190 del 2017 e n. 181 del 2006). E nella fattispecie l'istituzione del servizio di psicologia di base presso le articolazioni territoriali del Servizio sanitario regionale non si pone in antitesi con la disciplina statale che incentiva il ricorso alle professionalità dello psicologo nell'odierna crisi pandemica.

5.– Del pari non fondato è il motivo subordinato di censura relativo alla violazione, ad opera dei medesimi artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Campania n. 35 del 2020, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992.

Non è infatti incisa la materia, di competenza concorrente, delle professioni, in quanto la figura dello psicologo di base, a sostegno – ovvero in affiancamento e collaborazione esterna – dell'operato del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, è riconducibile alla professione già contemplata dalla legge statale dello psicologo (sentenze n. 88 del 2021, n. 209 del 2020 e n. 172 del 2018).

5.1.– Per orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la potestà legislativa regionale in tale materia deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 98 del 2013, n. 77 del 2011 e n. 300 del 2007).

In adesione a queste linee direttrici, la regolamentazione del servizio di psicologia di base, all'interno del Servizio sanitario regionale campano, non innova in ordine al riconoscimento statale della professione di psicologo, di cui, da ultimo, all'art. 9, comma 4, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute).

E questa conclusione è corroborata dal fatto che l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale impugnata limita la possibilità di iscriversi agli elenchi provinciali ai soli iscritti nell'albo degli psicologi, professione già riconosciuta dall'ordinamento statale.

Anche il titolo di laurea, indicato come uno dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi provinciali, richiama quello prescritto dalla legislazione nazionale per l'esercizio della professione di psicologo.

6.– In base ai rilievi che precedono non sono fondate neanche le doglianze sollevate in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost., per le medesime considerazioni svolte al punto 4.2.

7.– Devono, conclusivamente, essere dichiarate non fondate tutte le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Campania n. 35 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine ai parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 6 della legge della Regione Campania 3 agosto 2020, n. 35, recante «Istituzione del servizio di Psicologia di base e modifiche delle leggi regionali 7 agosto 2017, n. 25 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità) e 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - legge finanziaria regionale 2013)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, in relazione all'art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma

dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 3 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 20 ottobre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Maria Rosaria SAN GIORGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 30 novembre 2021, n. 245

Materia: edilizia e urbanistica

Parametri invocati: art. 117, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio

Oggetto: art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), come delimitato dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020);
- cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella parte in cui – nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020 – prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche;
- estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali) in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'impugnato articolo 28, rubricato «Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha disposto «... in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», la proroga della validità di atti e titoli abilitativi.

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale violi il riparto di competenze in quanto proroga la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione difformemente da quanto previsto dalla disciplina statale nell'articolo 103, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, e nel successivo, integrativo articolo 10, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il ricorrente muove dall'assunto che la normativa in esame sia riconducibile alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, e che, all'interno di tale ambito materiale, la disciplina dei titoli edilizi e paesaggistici assurga al rango di principio fondamentale, anche con riferimento alla durata.

La disposizione regionale, con l'introdurre una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli, violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per il tramite del

parametro interposto costituito dalle norme statali richiamate, che esprimono principi fondamentali della materia.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale concernente la lettera a) del comma 1 dell'articolo 28, come delimitata, nel suo ambito di applicazione, dall'articolo 20, comma 2, lettera b) della legge regionale della Lombardia n. 22/2020 con il quale si sono escluse dalla proroga le autorizzazioni paesaggistiche.

In primo luogo la Corte svolge una ricognizione delle varie disposizioni statali che si sono susseguite al fine di preservare la validità dei titoli abilitativi edilizi a fronte del blocco delle attività, dovuto all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Dapprima l'articolo 103, comma 1, del decreto-legge 18/2020 (cd. decreto "Cura Italia") ha disposto la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi. Il comma 2 dello stesso articolo ha previsto la proroga della validità di atti, provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, oltre allo slittamento dei termini in essi previsti. Successivamente, l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020 (cd. decreto "Semplificazioni") ha fatto venire meno il meccanismo di proroga automatica dei titoli, prevedendo che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. 380/2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. L'articolo 3, comma 2, lettera a), del decreto-legge 125/2020 ha infine modificato il comma 2 dell'articolo 103 del decreto-legge 18/2020, estendendo la proroga della validità dei titoli alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell'emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l'interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l'interesse pubblico a non vincolare l'uso del territorio per un tempo eccessivo, dall'altro.

Alla luce di quanto esposto, la Corte ha ricondotto la disposizione regionale impugnata alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente e ne ha rilevato il contrasto con quanto previsto dall'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 18/2020 e dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020 che contengono i principi fondamentali della materia.

Infatti, la norma regionale prevede una proroga automatica con riferimento all'oggetto (tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021) mentre l'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 18/2020, prevede la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020. Inoltre, il legislatore regionale ha indicato la durata della stessa proroga in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. L'articolo 28 della legge regionale della Lombardia 18/2020 si pone inoltre in contrasto con l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 76/2020, che ha disposto la proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'articolo 15 del D.P.R. n. 380/2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

La Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 1, lettera a), della legge regionale della Lombardia 18/2020.

La Corte ha, invece, dichiarato cessata la materia del contendere, sempre nei confronti dell'articolo 28, comma 1 lettera a) nella parte in cui, nel testo antecedente all'entrata in vigore della legge regionale della Lombardia 22/2020, la disposizione prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche. Infatti, l'articolo 20, comma 2, lettera b), della legge regionale 22/2020 ha introdotto il comma 1 bis nell'articolo 28 oggetto di impugnativa. La nuova norma ha escluso le autorizzazioni paesaggistiche dalla proroga di cui al comma 1, che non aveva ancora trovato attuazione.

La Corte ha dichiarato estinto il processo riguardante l'articolo 28, comma 1, lettera b) a seguito della rinuncia all'impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri in ragione della sopravvenuta abrogazione della disposizione citata ad opera dell'articolo 18, comma 1, lettera a) della legge regionale della Lombardia 22/2020.

SENTENZA N. 245
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-14 ottobre 2020, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2020, iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 95 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali).

2.– L'impugnato art. 28, rubricato «Differimento di termini e sospensione dell'efficacia di atti in materia di governo del territorio in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha disposto «[a]nche in considerazione del permanere di gravi difficoltà per il settore delle costruzioni, derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», la proroga della validità di atti e titoli abilitativi.

In particolare l'art. 28, comma 1, ha previsto, alla lettera a), la proroga della validità di «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati, in scadenza dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, per tre anni dalla data di relativa scadenza», e, alla lettera b), la proroga della validità delle «convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 46 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dei termini da esse stabiliti, nonché di quelli contenuti in accordi similari, comunque denominati, previsti dalla legislazione regionale in materia urbanistica, stipulati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, che conservano validità per tre anni dalla relativa scadenza».

2.1.– Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale violi il riparto di competenze in quanto proroga la validità dei titoli edilizi, paesaggistici e delle convenzioni di lottizzazione difformemente da quanto previsto dalla disciplina statale nell'art. 103, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per

famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, e nel successivo, integrativo art. 10, commi 4 e 4-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120.

2.2.– Il ricorrente muove dall'assunto che la normativa in esame sia riconducibile alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, e che, all'interno di tale ambito materiale, la disciplina dei titoli edilizi e paesaggistici assurga al rango di principio fondamentale, anche con riferimento alla durata.

La disposizione regionale, con l'introdurre una disciplina sostitutiva di quella statale sulla proroga dei titoli, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per il tramite del parametro interposto costituito dalle norme statali richiamate, che esprimono principi fondamentali della materia.

2.3.– La Regione Lombardia ha contestato che la proroga dei titoli abilitativi rientri nella normativa di principio riservata allo Stato in materia di «governo del territorio», assumendo che il legislatore regionale possa modulare diversamente la proroga per soddisfare esigenze peculiari del territorio.

3.– Occorre, in via preliminare, esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente.

3.1.– La Regione Lombardia, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso promosso avverso l'intero art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in quanto sia la delibera di impugnazione del ricorso del Consiglio dei ministri che il ricorso non avrebbero individuato con sufficiente determinatezza le disposizioni impugnate, limitandosi a richiamare genericamente l'intero art. 28, che contiene disposizioni fra loro non omogenee.

3.1.1. – L'eccezione è priva di fondamento.

Come riconosciuto dalla stessa Regione Lombardia, sia dalla delibera di proposizione del ricorso, sia dal ricorso stesso emerge chiaramente che le censure di illegittimità costituzionale sono riferite alle sole prescrizioni contenute nel comma 1 del citato art. 28. Pertanto, lo scrutinio di questa Corte è circoscritto a tale comma.

3.2.– Deve essere, del pari, rigettata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale con riguardo alla proroga della validità delle autorizzazioni paesaggistiche.

Il ricorrente, pur senza soffermarsi sulla dedotta violazione, chiaramente si duole che la proroga disposta dall'art. 28, comma 1, lettera a), investe i titoli autorizzativi anche paesaggistici, prevedendo termini diversi da quelli fissati dalla disciplina statale.

3.3.– Ancora in linea preliminare, occorre rilevare che, con atto depositato il 19 novembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso limitatamente alla impugnazione dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, in ragione della sopravvenuta abrogazione della citata disposizione ad opera dell'art. 18, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020).

La Regione resistente, con delibera di Giunta pervenuta in data 30 novembre 2021, ha dichiarato di accettare la rinuncia.

Ciò comporta l'estinzione del processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4.– Con la memoria illustrativa, la difesa regionale ha segnalato l'ulteriore sopravvenienza normativa costituita dal comma 1-bis dell'art. 28 della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, inserito dall'art. 20, comma 2, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, entrata in vigore il 30 novembre 2020, precisando che tale disposizione ha escluso le autorizzazioni paesaggistiche dalla proroga di cui al comma 1. Una tale sopravvenienza comporterebbe, secondo la difesa regionale, la cessazione della materia del contendere.

Il periodo di vigenza della disposizione regionale impugnata – 11 agosto 2020-30 novembre 2020 – è allineato con la disciplina statale, contenuta nell'art. 103, comma 2-sexies, del d.l. n. 18 del 2020,

aggiunto dal decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, in legge 27 novembre 2020, n. 159. La norma regionale impugnata avrebbe potuto operare dopo novanta giorni dalla scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza previsto dalla normativa statale, ovvero dopo il 31 gennaio 2021 e dunque non ha trovato applicazione, come affermato dalla difesa regionale nella memoria illustrativa.

Sussistono pertanto i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere con riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella sola parte relativa alla proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionalità, circoscritta alla restante parte della lettera a) del comma 1 dell'art. 28, è fondata.

4.1.– È opportuno ricostruire diacronicamente il succedersi degli interventi statali, ispirati, sia pure nella diversa modulazione tra la prima e la seconda fase dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dall'impellente esigenza di preservare, su tutto il territorio nazionale, la validità e l'efficacia dei titoli abilitativi altrimenti compromessa dal blocco delle attività.

4.1.1.– Con l'art. 103, comma 1, del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (cosiddetto Decreto cura Italia), il legislatore ha approntato il primo intervento urgente. La paralisi dell'attività amministrativa e l'esigenza di garantire la protezione della salute e gli interessi collegati all'azione della pubblica amministrazione, hanno indotto il legislatore a prevedere la sospensione dei termini di tutti i procedimenti amministrativi.

In larga parte sovrapponibile è la ratio che sorregge la previsione contenuta nel successivo comma 2, rilevante in questo giudizio, che dispone la proroga della validità degli atti e provvedimenti e titoli abilitativi già perfezionati, nonché lo slittamento dei termini in essi previsti.

Al di là del riferimento agli atti amministrativi di certazione (certificati, attestati), il catalogo riguarda provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, quali i titoli abilitativi, che conformano lo *ius aedificandi*, e nascono temporalmente limitati. Lo scopo che la proroga si prefigge è mantenere intatta la posizione dei destinatari fino alla fine dell'emergenza.

In sede di conversione in legge, si è stabilito che gli atti e i titoli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano «validità» per i novanta giorni successivi alla data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, con previsione espressamente estesa ai termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), alle segnalazioni di agibilità, alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali, comunque denominate.

4.1.2.– Nel luglio 2020, nel permanere dell'emergenza, il legislatore è tornato a occuparsi di alcuni provvedimenti specifici – i permessi di costruire – per ricalibrare la proroga automatica e generalizzata inizialmente disposta con l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020.

L'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni), come convertito nella legge n. 120 del 2020, ha previsto che i termini di inizio e ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, come indicati nei permessi di costruire formati fino al 31 dicembre 2020, sono prorogati, se l'interessato comunica di volersi avvalere di tale proroga. Al momento della comunicazione i termini non devono essere già decorsi e il titolo deve risultare conforme agli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Questa disciplina è stata espressamente estesa alle segnalazioni di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020).

4.1.3.– A causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica, il legislatore è nuovamente intervenuto. L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 125 del 2020, come convertito, ha modificato l'art. 103, comma 2, sostituendo la data del «31 luglio 2020» con «la data della dichiarazione di

cessazione dello stato di emergenza», così prorogando la validità di tutti gli atti e titoli in scadenza nell'intero periodo emergenziale, a partire dal 31 gennaio 2020.

L'art. 3-bis, comma 1, lettera b), del medesimo d.l. n. 125 del 2020, ha introdotto nell'art. 103 il comma 2-sexies, in cui si prevede che tutti gli atti e provvedimenti indicati al comma 2 dell'art. 103 «scaduti» tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione n. 159 del 2020 (27 novembre 2020), e non rinnovati, «si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2».

In questo modo, è stata recuperata la validità degli atti in scadenza nel periodo successivo al 31 luglio 2020, non compresi nella prima proroga.

La disciplina dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020 è riferita ai permessi di costruire e alla SCIA, mentre gli altri titoli abilitativi sono assoggettati alla previsione dell'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come modificato.

4.1.4.– Infine, con il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche), convertito, con modificazioni, in legge 16 settembre 2021, n. 126, l'emergenza da COVID-19 è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021.

5.– La disposizione regionale oggetto della questione di legittimità costituzionalità deve ricondursi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. Tale questione si incentra sulla pretesa violazione delle disposizioni statali relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi in ragione della emergenza epidemiologica, qualificate come disposizioni contenenti principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni.

5.1.– L'art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nel disporre la proroga dei titoli abilitativi in modo difforme da quanto previsto nella disciplina statale (artt. 103, comma 2, d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e 10, comma 4, d.l. n. 76 del 2020, come convertito), entra in collisione con un principio fondamentale.

Il raffronto tra le norme statali interposte e la disciplina regionale rende palese la diversità della proroga automatica disposta dalla Regione Lombardia, con riferimento sia all'oggetto – individuato in «tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti o titoli abilitativi, comunque denominati» in scadenza dal 31 gennaio 2020 fino al 31 dicembre 2021, laddove l'art. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, prevedeva la proroga automatica degli atti e titoli abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 –, sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato in tre anni dalla scadenza, mentre la norma statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

La difformità si riscontra anche con riferimento alla previsione integrativa dettata dall'art. 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020, che ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, eliminando l'automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell'interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo oggetto di proroga con gli strumenti urbanistici approvati o adottati.

Inoltre, nel testo che risulta a seguito della legge di conversione, è previsto un termine differenziato di proroga dei suddetti termini, rispettivamente di un anno e di tre anni.

La disciplina regionale è, pertanto, affatto differente rispetto a quella statale.

Al disallineamento dei termini di proroga si affianca una disciplina strutturalmente diversa, giacché il d.l. n. 76 del 2020, intervenuto nella seconda fase dell'emergenza, ha superato l'automatismo della prima generalizzata proroga, introducendo gli elementi condizionali sopra indicati.

5.2. – Come già detto, la Regione contesta che la disciplina dettata dalle norme interposte assurga al rango di normazione di principio.

Per contrastare tale prospettazione si deve innanzi tutto richiamare l'orientamento di questa Corte, secondo cui la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite “mobile” e “variabile” costituito dai principi fondamentali, limite che «è

incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie» (sentenza n. 68 del 2018, punto 12.1.1. del Considerato in diritto, che richiama le sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005).

5.3.– La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2021, n. 125 del 2017, n. 49 del 2016 e n. 309 del 2011). Di recente si è ribadito che anche «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio” (sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). L’obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall’art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della “superSCIA”, e costituisce anch’esso principio fondamentale della materia» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

5.4.– Il principio fondamentale che viene ora in rilievo riguarda la durata dei titoli abilitativi, nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell’ambiente e dell’ordinato sviluppo urbanistico, per ciò stesso assegnato a titolo esclusivo al legislatore statale, secondo il sistema delineato dal d.P.R. n. 380 del 2001.

L’obiettivo perseguito dall’intervento statale, nello svolgersi di una inusitata emergenza epidemiologica come quella da COVID-19, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale.

Incidendo sulla durata, le norme statali interposte partecipano della natura di “principio fondamentale” che connota la disciplina dei titoli abilitativi, con l’effetto di vincolare le Regioni. Le pur gravi difficoltà che investono il settore delle costruzioni in Lombardia, peraltro riscontrabili anche in altre realtà regionali, non giustificano l’introduzione di un regime regionale difforme.

Né risulta pertinente il richiamo della difesa regionale alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori prevista dal legislatore statale con l’art. 30, comma 3, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. In quel caso, era la stessa normativa statale di proroga che, sorretta dalla diversa ratio di rilancio dell’intero settore delle costruzioni, consentiva alle Regioni di dettare termini diversi, in funzione delle diverse esigenze dei territori.

5.5.– Con la disciplina richiamata a parametro interposto, lo Stato ha disposto la proroga generalizzata dei titoli abilitativi, seguendo lo sviluppo dell’emergenza epidemiologica e delle sue ricadute, nel bilanciamento di interessi potenzialmente confliggenti che connotano gli interventi sul territorio: l’interesse dei beneficiari dei titoli abilitativi a esercitare i diritti ivi conformati, da un lato, e l’interesse pubblico a non vincolare l’uso del territorio per un tempo eccessivo, dall’altro.

L’intervento statale ha inteso rispondere a esigenze che riguardano l’intero territorio nazionale, colpito dalla pandemia, con effetti drammatici che hanno inciso il tessuto sociale ed economico.

Si deve, pertanto, dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18, con esclusione della parte in cui, nel testo antecedente all’entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020, prevedeva la proroga delle autorizzazioni paesaggistiche.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020-2022 con modifiche di leggi regionali), come delimitato – nel suo ambito di applicazione – dall’art. 20, comma 2, lettera b), della legge della Regione Lombardia 27 novembre 2020, n. 22 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 28, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, nella parte in cui – nel testo antecedente all’entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 22 del 2020 – prevedeva la

proroga delle autorizzazioni paesaggistiche, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 11 novembre 2021, n. 246

Materia: armonizzazione dei bilanci pubblici

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4 e Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge in oggetto nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 e dalla gestione dell'esercizio 2019;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata) nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'articolo 4 della legge in oggetto prevede che «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2». Quest'ultimo, nei due prospetti da cui è composto, contiene l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 (distinguendo le quote originate rispettivamente nell'esercizio 2018 e in quello 2019) e le modalità di copertura dello stesso. In particolare, il recupero di entrambe le componenti del disavanzo presunto è modulato negli esercizi dal 2020 al 2024, concentrando la maggior parte del ripiano negli ultimi esercizi.

Il ricorso premette che il rendiconto dell'esercizio 2018 non è stato ancora approvato dalla Regione Basilicata e che la quantificazione del disavanzo presunto derivante dalla gestione dello stesso esercizio 2018 avrebbe considerato i rilievi della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella decisione di parificazione del relativo rendiconto. Sul presupposto della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, il ricorso richiama il contenuto di due principi contabili applicati contenuti nell'Allegato 4/2 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). In particolare, il paragrafo 9.2.28 prevede che: «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Richiama poi il paragrafo 9.2.26, lettera b), che prescrive: «il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28». In

considerazione di tali disposizioni, secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata ne avrebbe dovuto prevedere il recupero nell'esercizio in corso (ossia il 2020) o comunque, essendo questo ormai prossimo alla conclusione, nell'esercizio 2021, e non quindi distribuendolo fino all'esercizio 2024, come invece rappresentato nell'Allegato O2 della legge stessa. Inoltre il ricorrente lamenta che la Tabella «Modalità copertura del disavanzo», contenuta nel medesimo Allegato O2, estenderebbe la durata dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022, indicando quote da recuperare anche negli esercizi 2023 e 2024, in palese violazione del disposto dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che «costituisce norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione». Il citato art. 42, comma 12, risulterebbe violato anche perché la Regione Basilicata non avrebbe ancora adottato la prevista «delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio». Viene poi prospettata una ulteriore censura di carattere formale, inerente la rappresentazione, contenuta nell'Allegato O2 della legge regionale impugnata, dell'analisi del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 e della modalità della sua copertura, che sarebbe non conforme a quanto previsto dal paragrafo 9.11.7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011. Con successivo ricorso, è stato poi impugnato l'art. 1 e l'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'art. 1 della legge regionale citata dispone l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre l'Allegato 1.3 al rendiconto, recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo», espone un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e precisa che l'importo di tale disavanzo è stato rideterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI. In considerazione del ritardo nell'approvazione del rendiconto rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, sia da parte della Giunta che del Consiglio regionale, il ricorso lamenta, come in quello già promosso nei confronti della l.r. 40/2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Nel caso di specie, infatti, la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021. I giudizi sono stati riuniti, data la connessione tra le norme impuginate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.

La Corte ripercorre la singolare vicenda che, dal punto di vista diacronico, ha caratterizzato l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata. Il disegno di legge regionale avente a oggetto il citato rendiconto è stato approvato dalla nuova Giunta regionale, che si è insediata a seguito delle elezioni svolte il 24 marzo 2019, con la deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308. Il documento contabile, non è stato subito inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'avvio del necessario giudizio di parificazione: a ciò si è provveduto soltanto alcuni mesi dopo, il 27 settembre 2019, trasmettendolo insieme alla successiva deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2019, n. 639, con la quale a tale documento sono state apportate alcune modifiche attinenti al consolidamento del rendiconto del Consiglio regionale, nel frattempo approvato, alla riconciliazione di partite con alcuni enti strumentali e alla quantificazione delle quote accantonate del risultato di amministrazione. Il 17 agosto 2020, n. 42, il giudice contabile ha parificato il rendiconto con significative eccezioni relative al risultato di amministrazione e al disavanzo di amministrazione. Ha evidenziato numerose vicende gestionali la cui rendicontazione nei pertinenti capitoli e fondi è avvenuta in difformità dai principi contabili, con l'effetto di determinare un risultato di amministrazione non corretto e, nella specie, una sottostima del disavanzo di amministrazione. Successivamente alla decisione di parificazione, il Consiglio

regionale ha approvato, su iniziativa della Giunta, la l.r. 40/2020, nella quale figurano l'art. 4 e l'Allegato O2, oggetto della prima impugnativa statale, che disciplinano il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto relativo agli esercizi 2018 e 2019, disponendone la copertura nei cinque anni della legislatura. La nota integrativa dichiara che con tale legge regionale si è proceduto anche a dar seguito alla citata decisione della Corte dei conti, rideterminando il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 e registrando un disavanzo presunto, riferibile alla gestione dell'esercizio 2018, per 17.688.239,00 euro. L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è infine avvenuta solo con la l.r. 8/2021, il cui art. 1 e l'Allegato 1.3 sono oggetto della seconda impugnativa statale, che ha definitivamente quantificato la quota del disavanzo originato nell'esercizio 2018 in 21.040.669,37 euro.

La Corte ha ritenuto fondata la questione promossa nei confronti dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della l.r. 40/2020 nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024. Il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione». Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un «nuovo» disavanzo, cui applicare il ripiano triennale. Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. 118/2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018. L'approvazione del rendiconto 2018 e del relativo disavanzo è quindi avvenuta soltanto nel 2021 e non nell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato: essa pertanto non può che ritenersi tardiva. Il disavanzo originato nel 2018 non poteva che essere oggetto, in base al citato paragrafo 9.2.28, di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2020. La legge regionale impugnata, disciplinando all'art. 4 le modalità di ripiano del «disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti» secondo le previsioni dell'Allegato O2, ha invece distribuito la componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, con vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in conseguenza della violazione della menzionata norma interposta che inerisce alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici. In considerazione di ciò, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della l.r. 40/2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018. La Corte ha ritenuto fondate anche le due ulteriori censure incentrate, questa volta, sulle modalità di copertura del disavanzo originato nell'esercizio 2019, perché, da un lato, l'Allegato O2 ne estenderebbe la durata oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022 e, poiché, dall'altro, la Regione Basilicata non avrebbe approvato il necessario e contestuale piano di rientro da tale disavanzo. Sotto entrambi i profili, infatti, le previsioni regionali impuginate collidono con l'evocato parametro interposto di cui all'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011. Quanto alla prima censura, il disavanzo riveniente dall'esercizio 2019 costituisce un disavanzo sostanzialmente nuovo, in prevalenza ascrivibile alla gestione della amministrazione entrante e alle scelte di bilancio della stessa. La norma statale evocata ammette, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n.

118 del 2011). Si tratta di una previsione che si pone «in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18 del 2019). La norma interposta non consente di superare la durata della programmazione triennale dato il determinante rilievo che il “fattore tempo” assume per l’effettività delle regole di corretta gestione finanziaria. Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in evidente contrasto con l’evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale.

La Corte ha ritenuto fondata anche la seconda censura in quanto il suddetto art. 42, comma 12, applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto, subordina la possibilità del ripiano triennale alla “contestuale” adozione di un piano di rientro. Non è idonea a soddisfare il predetto requisito la delibera del Consiglio regionale del 13 luglio 2021, n. 276 (Piano di rientro disavanzo presunto di amministrazione al 1° gennaio 2021 – Approvazione) in quanto tale atto ha ad oggetto un disavanzo diverso e successivo (ossia quello registrato al 1° gennaio 2021) rispetto a quello disciplinato dalle norme regionali impugnate. Queste ultime contrastano con l’art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e dunque con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche nella parte in cui disciplinano il ripiano della componente di disavanzo presunto originata nel 2019. In considerazione di ciò, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 e dell’Allegato O2 della l.r. 40/2020 nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell’esercizio 2019.

La Corte ha ritenuto fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 e dell’Allegato 1.3 della l.r. 8/2021 che dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione dell’esercizio 2018 negli esercizi dal 2019 al 2022. Anche in questo caso, è integrata la fattispecie della tardiva approvazione del rendiconto, da cui discende l’obbligo per l’ente di iscrivere l’intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell’esercizio in corso di gestione, nella specie quello 2021. La difforme previsione risultante dalle norme impugnate realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l’effetto, con l’evocato parametro costituzionale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

SENTENZA N. 246
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), nonché dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [recte: Corte dei conti per la Basilicata]), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi rispettivamente notificati l'8-12 febbraio e il 12 maggio 2021, depositati in cancelleria il 12 febbraio e il 18 maggio 2021, iscritti ai numeri 7 e 28 del registro ricorsi 2021 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 9 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Giammario Rocchitta e Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Collevocchio per la Regione Basilicata;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 7 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 4 e l'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In base al disposto del suddetto art. 4, «[i]l disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti viene ripianato secondo quanto previsto nell'allegato O2» che, nei due prospetti da cui è composto, contiene l'analisi del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 – distinguendo le quote originate rispettivamente nell'esercizio 2018 e in quello 2019 – e le modalità di copertura dello stesso. In particolare, il recupero di entrambe le componenti del disavanzo presunto è modulato negli esercizi dal 2020 al 2024, concentrando la maggior parte del ripiano negli ultimi esercizi.

1.1.– Il ricorso premette che il rendiconto dell'esercizio 2018 non è stato ancora approvato dalla Regione Basilicata e che la quantificazione del disavanzo presunto derivante dalla gestione dello stesso esercizio 2018 avrebbe considerato i rilievi della sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella decisione di parificazione del relativo rendiconto e, in particolare – come esplicitato dalla nota integrativa allegata alla legge regionale impugnata – la «necessità di prevedere, nel risultato di amministrazione 2018 definitivo, una serie di accantonamenti e poste vincolate» non considerati nel rendiconto inizialmente approvato dalla Giunta regionale.

Tuttavia, sul presupposto della tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, l'atto introduttivo richiama il contenuto di due principi contabili applicati contenuti nell'Allegato 4/2 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).

In particolare, evidenzia il paragrafo 9.2.28 dove prevede che: «[i]l disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato».

Richiama poi il paragrafo 9.2.26, lettera b), che prescrive: «il disavanzo non ripianato è pari alla differenza tra l'importo iscritto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce e il disavanzo ripianato di cui alla lettera a), salvo quanto previsto dal paragrafo 9.2.28».

In base a tali premesse normative il ricorso sostiene, quanto alle modalità di ripiano del disavanzo 2018, che la legge regionale impugnata ne avrebbe dovuto prevedere il recupero nell'esercizio in corso (ossia il 2020) o comunque, essendo questo ormai prossimo alla conclusione, nell'esercizio 2021, e non quindi distribuendolo fino all'esercizio 2024, come invece rappresentato nell'Allegato O2 della legge stessa.

1.2.– Con due ulteriori censure il ricorso lamenta, in primo luogo, che la Tabella «Modalità copertura del disavanzo», contenuta nel medesimo Allegato O2, estenderebbe la durata dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022, indicando quote da recuperare anche negli esercizi 2023 e 2024, in palese violazione del disposto dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 che «costituisce norma interposta all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione».

In secondo luogo il predetto art. 42, comma 12, risulterebbe violato anche perché la Regione Basilicata non avrebbe ancora adottato la prevista «delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

1.3.– È poi prospettata una censura di carattere formale, inerente la rappresentazione, contenuta nell'Allegato O2 della legge regionale impugnata, dell'analisi del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 e della modalità della sua copertura, che sarebbe non conforme a quanto previsto dal paragrafo 9.11.7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011.

2.– Con successivo ricorso (reg. ric. n. 28 del 2021) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 e l'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [recte: Corte dei conti per la Basilicata]), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 1 della legge regionale citata dispone l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre l'Allegato 1.3 al rendiconto, recante «Analisi e modalità di copertura del disavanzo», espone un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e precisa che l'importo di tale disavanzo è stato rideterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI.

2.1.– In considerazione del ritardo nell'approvazione del rendiconto rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, sia da parte della Giunta regionale che del Consiglio regionale, il ricorso lamenta, come in quello già promosso nei confronti della legge reg. Basilicata n.

40 del 2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Nel caso di specie, infatti, la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021.

3.– I giudizi vanno riuniti, stante la connessione tra le norme impugnate e in considerazione dell'identità del parametro costituzionale in entrambi evocato.

4.– Con riferimento alla prima impugnativa va dato atto che l'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 è stato successivamente sostituito, in forza dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Basilicata 6 maggio 2021, n. 20 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023), dall'Allegato O di quest'ultima legge regionale.

L'esame delle questioni va comunque compiuto con riferimento alla versione originaria. Infatti, benché con l'unica modifica apportata risulti rettificata la rappresentazione del dato contabile in senso satisfattivo della censura statale, l'Allegato O2 nel testo impugnato è rimasto in vigore per un tempo significativo, di circa cinque mesi: il che preclude la possibilità di dichiarare, con riguardo a questa specifica questione, la cessazione della materia del contendere.

5.– L'esame del merito delle censure rende opportuno ripercorrere, preliminarmente, la singolare vicenda che, dal punto di vista diacronico, ha caratterizzato l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata.

Il disegno di legge regionale avente a oggetto il citato rendiconto, infatti, è stato approvato dalla nuova Giunta regionale, che si è insediata a seguito delle elezioni svolte il 24 marzo 2019, con la deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308.

Il documento contabile, tuttavia, non è stato subito inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'avvio del necessario giudizio di parificazione: a ciò si è provveduto soltanto alcuni mesi dopo, il 27 settembre 2019, trasmettendolo insieme alla successiva deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2019, n. 639, con la quale a tale documento sono state apportate alcune modifiche attinenti al consolidamento del rendiconto del Consiglio regionale, nel frattempo approvato, alla riconciliazione di partite con alcuni enti strumentali e alla quantificazione delle quote accantonate del risultato di amministrazione.

Con decisione depositata solo il 17 agosto 2020, n. 42, a seguito dell'udienza svolta il 28 luglio 2020, il giudice contabile ha parificato il rendiconto, ma con significative eccezioni che, per quanto qui rileva, attengono al risultato di amministrazione e al disavanzo di amministrazione (citata decisione n. 42/2020/PARI, lettere da J a M del dispositivo). Più precisamente, la decisione ha evidenziato numerose vicende gestionali la cui rendicontazione nei pertinenti capitoli e fondi è avvenuta in difformità dai principi contabili, con l'effetto di determinare un risultato di amministrazione non corretto e, nella specie, una sottostima del disavanzo di amministrazione.

Successivamente alla decisione di parificazione, il Consiglio regionale ha approvato, su iniziativa della Giunta, la legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella quale figurano l'art. 4 e l'Allegato O2, oggetto della prima impugnativa statale, che disciplinano il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto relativo agli esercizi 2018 e 2019, disponendone la copertura nei cinque anni della legislatura. La nota integrativa dichiara che con tale legge regionale si è proceduto anche a dar seguito alla citata decisione della Corte dei conti, rideterminando il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 e registrando un disavanzo presunto, riferibile alla gestione dell'esercizio 2018, per 17.688.239,00 euro.

L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è infine avvenuta solo con la legge reg. Basilicata n. 8 del 2021 – il cui art. 1 e l'Allegato 1.3 sono oggetto della seconda impugnativa statale – che ha definitivamente quantificato la quota del disavanzo originato nell'esercizio 2018 in 21.040.669,37 euro.

6.– La questione, promossa nei confronti dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono il ripiano del disavanzo presunto riveniente dall'esercizio 2018 in più esercizi e più precisamente fino a quello 2024, è fondata.

Come evidenziato dal ricorrente, il principio contabile applicato contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina gli effetti della «tardiva approvazione» del rendiconto di un esercizio, cioè quella «che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato». Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto «assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione».

Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un «nuovo» disavanzo, cui applicare il ripiano triennale.

Il rendiconto, del resto, costituisce un adempimento essenziale nel processo di «accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi» (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti.

6.1.– Tale è la situazione verificatasi per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018.

L'approvazione del rendiconto 2018 e del relativo disavanzo è quindi avvenuta soltanto nel 2021 e non nell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato: essa pertanto non può che ritenersi tardiva.

6.1.1.– Non rileva, a questo riguardo, la circostanza che la Regione Basilicata abbia ricalcolato il disavanzo originato nel 2018 adeguandosi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti adottata solo il 28 luglio 2020.

Le osservazioni proposte in sede di parifica, rilevanti per la determinazione di tale disavanzo, dipendono infatti dal mancato rispetto di principi contabili in relazione a vicende gestionali note all'ente: ciò significa che il maggior disavanzo poi registrato dalla legge regionale impugnata ben avrebbe potuto emergere ed essere gestito già nell'esercizio 2019, con le misure correttive richieste dal combinato disposto dei commi 2 e 14 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, ripristinando così il corretto ciclo di bilancio.

Tuttavia, tanto precisato, non si può non rimarcare la vicenda della parifica dell'esercizio 2018, che – avviata in ritardo rispetto al termine di legge e poi conclusa, in definitiva, a oltre un anno e mezzo dalla fine di tale esercizio – evidenzia, con la sua tempistica, l'opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione.

6.2.– Da quanto precisato, in ogni caso, deriva che il disavanzo originato nel 2018 non poteva che essere oggetto, in base al citato paragrafo 9.2.28, di recupero «per l'intero importo [ne]ll'esercizio in corso di gestione», ossia l'esercizio 2020.

La legge regionale impugnata, disciplinando all'art. 4 le modalità di ripiano del «disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi precedenti» secondo le previsioni dell'Allegato O2, ha invece distribuito la componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, con vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in conseguenza della violazione della menzionata norma interposta che inerisce alla competenza legislativa esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

6.3.– Non convince il pur suggestivo argomento della difesa della Regione resistente, fondato su un'asserita interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, diretta a consentire ai nuovi amministratori democraticamente eletti di recuperare

gradualmente, nel corso dell'intera legislatura e senza essere astretti da non proporzionati vincoli di spesa, il disavanzo "ereditato" da quella precedente.

La previsione evocata dal ricorrente, infatti, disciplina una fattispecie di carattere generale che prescinde dall'avvicendamento degli organi di governo dell'ente da una legislatura alla successiva, in quanto essa si limita a considerare la situazione in cui un esercizio finanziario si chiuda senza che sia stato ancora approvato il rendiconto di quello precedente. Gli effetti che la stessa ne fa discendere non possono, pertanto, essere neutralizzati dalla circostanza della scadenza del mandato di una compagine amministrativa e ciò anche in forza del più generale principio di continuità dei bilanci e degli esercizi finanziari, «che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale» (sentenza n. 274 del 2017).

Peraltro, nel caso di specie, va rilevato, da un lato, che la tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è dipesa da una condotta addebitabile anche all'amministrazione insediata nella primavera del 2019, come visto al punto 6.1., e, dall'altro, che la componente 2018 del disavanzo (ovvero quella interamente ereditata) è comunque inferiore a quella derivante dall'esercizio 2019 alla cui genesi ha concorso anche l'amministrazione entrante.

6.4.– Per le considerazioni fin qui svolte va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

6.5.– Questa Corte non può peraltro esimersi dal sottolineare che la prospettazione della difesa regionale sottende una più generale esigenza di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, che è certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori.

Tale esigenza, in effetti, potrebbe risultare minata da eventuali "oscurità contabili" riferibili alla gestione precedente con l'ulteriore conseguenza che, una volta accertate, le vere dimensioni del disavanzo lasciato "in eredità" si rifletterebbero negativamente e in modo imprevisto sull'azione dell'amministrazione entrante.

Proprio a questa finalità rispondeva la «[r]elazione di fine legislatura regionale» a suo tempo introdotta dall'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), chiamata a descrivere specifici oggetti tra i quali la «situazione economica e finanziaria» e lo «stato certificato del bilancio regionale».

Se tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte, va precisato che ciò è avvenuto solo per un vizio di carenza di delega e che pertanto resta auspicabile, al fine di evidenziare la «responsabilità degli amministratori» nell'«impiego di risorse finanziarie pubbliche» (sentenza n. 250 del 2020), l'introduzione di un documento – del resto già previsto per gli enti locali dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 – che garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale, soprattutto con riguardo alla parte infrannuale dell'esercizio non ancora rendicontata, coprendo così la descritta zona d'ombra. Ai fini di un corretto sviluppo di una contabilità di mandato, infatti, «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale» (sentenza n. 49 del 2018).

7.– Sono altresì fondate le due ulteriori censure incentrate, questa volta, sulle modalità di copertura del disavanzo originato nell'esercizio 2019, perché, da un lato, l'Allegato O2 ne estenderebbe la durata oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022 e, poiché, dall'altro, la Regione Basilicata non avrebbe approvato il necessario e contestuale piano di rientro da tale disavanzo.

Sotto entrambi i profili, infatti, le previsioni regionali impugnate collidono con l'evocato parametro interposto di cui all'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011.

7.1.– Quanto alla prima censura, va anzitutto esclusa la sussistenza del presupposto su cui poggiano sia la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata avanzata dalla difesa

regionale, sia la sollecitazione all'autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il disavanzo riveniente dall'esercizio 2019 non può, infatti, essere considerato interamente "ereditato" dalla gestione precedente, in quanto costituisce, piuttosto, un disavanzo sostanzialmente nuovo, in prevalenza ascrivibile alla gestione della amministrazione entrante, che si è insediata a seguito delle elezioni del 24 marzo 2019, e alle scelte di bilancio della stessa, tradotte nella legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 25 (Prima Variazione al bilancio di previsione pluriennale 2019/2021).

Ciò precisato, la norma statale evocata è chiara nell'ammettere, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo «negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio» (art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Si tratta di una previsione che si pone «in chiaro collegamento con la programmazione triennale» (sentenza n. 18 del 2019) fissando, in ogni caso, l'ulteriore limite nell'anticipata scadenza della legislatura durante il triennio stesso.

In sostanza, la norma interposta – espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (sentenza n. 235 del 2021) – non consente di superare la durata della programmazione triennale, ritenuta congrua per il ripristino dell'equilibrio dell'ente turbato dalla emersione di un disavanzo ordinario. Il che non appare arbitrario dato il determinante rilievo che il "fattore tempo" assume per l'effettività delle regole di corretta gestione finanziaria.

Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in evidente contrasto con l'evocato art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto disegnano una estensione del percorso di ripiano anche negli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale.

7.2.– La fondatezza della seconda censura discende dalla considerazione che il suddetto art. 42, comma 12 – applicabile anche al ripiano del disavanzo presunto in forza del richiamo operato dal successivo comma 14 – subordina la possibilità del ripiano triennale alla "contestuale" adozione di un piano di rientro, avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva attuazione del recupero del disavanzo. Ciò all'evidente fine di orientare a tale obiettivo le concrete scelte gestionali dell'ente, attraverso uno strumento immediatamente operativo e dai contenuti puntuali, che, tra l'altro, deve essere anche allegato al bilancio di previsione e al rendiconto, come richiesto dal comma 13 del medesimo art. 42, costituendone parte integrante.

Non è idonea, quindi, a soddisfare il predetto requisito la delibera del Consiglio regionale della Regione Basilicata 13 luglio 2021, n. 276 (Piano di rientro disavanzo presunto di amministrazione al 1° gennaio 2021 – Approvazione), evocata a tal fine dalla memoria della Regione resistente. In disparte il notevole lasso di tempo che la separa dalla legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, è dirimente precisare che tale atto ha ad oggetto un disavanzo diverso e successivo (ossia quello registrato al 1° gennaio 2021) rispetto a quello disciplinato dalle norme regionali impugnate.

Queste ultime contrastano con l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, e dunque con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche nella parte in cui disciplinano il ripiano della componente di disavanzo presunto originata nel 2019.

Conclusivamente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020 nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019.

7.3.– L'esito di fondatezza delle censure scrutinate determina l'assorbimento di quella residua, relativa alla erronea rappresentazione nei termini prima indicati, nel prospetto sull'analisi del disavanzo, dell'importo di quello originato nel 2018.

8.– È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, impugnata con riguardo all'art. 1 e all'Allegato 1.3 della stessa, che dispongono il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2018 negli esercizi dal 2019 al 2022.

Valgono al riguardo le stesse considerazioni già svolte al punto 6., dal momento che, anche in questo caso, è integrata la fattispecie della tardiva approvazione del rendiconto, disciplinata dal paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 evocato dal ricorrente; da ciò discende, come si è precisato, l'obbligo per l'ente di iscrivere l'intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell'esercizio in corso di gestione, nella specie quello 2021.

La difforme previsione risultante dalle norme impugnate realizza pertanto il denunciato contrasto con quella interposta e, per l'effetto, con l'evocato parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata 9 dicembre 2020, n. 40 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2018;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione dell'esercizio 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti di Basilicata [recte: Corte dei conti per la Basilicata]), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 23 novembre 2021, n. 247

Materia: Coordinamento della finanza pubblica – spese per il personale della Regione

Parametri invocati: articoli 81, 97 primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata

Oggetto: articolo 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge regionale, “la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza”.

Secondo il giudice rimettente, nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel “Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006” – trasmesso dalla Regione Basilicata alla sezione di controllo (nota 5616/12A2 del 14 gennaio 2020) – Da tale prospetto, lo sfioramento del vincolo di spesa previsto dal menzionato parametro interposto per l'esercizio 2018 risulterebbe pari a euro 36.647. A parere del rimettente, però, tale sfioramento sarebbe sottostimato, poiché la Regione avrebbe in realtà sostenuto spese per il personale per importi ben superiori benché, per effetto

di «*eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo*», tali importi siano stati espunti dal calcolo complessivo. All'importo indicato, pari ad euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 5.911.123,32, corrispondente agli oneri sostenuti per il personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale. L'esclusione dal limite di cui all'articolo 1, commi 557 e segg., della legge n. 296 del 2006 delle spese relative al personale delle ex Comunità montane sarebbe proprio la conseguenza della espressa deroga prevista dall'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, su cui la sezione regionale ha manifestato dubbi di legittimità costituzionale.

Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parifica con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, **rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto**, e ha conseguentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 per la violazione di limiti di spesa fissati da principi di coordinamento della finanza pubblica, sostenendo che tale sfioramento – che comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – sia «*funzionalmente correlato*» alla lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sulla copertura delle spese e sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale. Lo stesso rimettente, in punto di rilevanza, ha osservato come *l'esito della parifica relativa all'esercizio 2018 sia direttamente influenzato dalla disposizione censurata in quanto, in applicazione della stessa, dovrebbe parificare – ossia validare – un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime per contrasto del parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio.*

Ai fini della decisione del merito, i giudici di legittimità ricostruiscono il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane. L'articolo 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. In seguito, l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), aveva disposto l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 326 del 2010. Tali disposizioni normative statali hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e di riduzione della spesa. Nella Regione Basilicata, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato in un "Ruolo speciale ad esaurimento", ai sensi dell'articolo 28 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell'articolo 36 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, e nelle costituente Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Unioni di Comuni destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane. Questo progetto, però, non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento. Tutto ciò premesso, per la Consulta la questione di legittimità sollevata è fondata poiché le disposizioni indicate come parametro interposto e contenute nell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello

Stato - Legge finanziaria 2007), essendo finalizzate al contenimento della spesa pubblica, rappresentano principi generali di coordinamento della finanza pubblica che tutti gli enti territoriali devono osservare in quanto dettano sia limiti alla spesa per il personale, sia limiti di assunzione. Il caso in esame non concerne tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell'ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale; a tal proposito, proprio con riferimento ai limiti di spesa per il personale, la Corte ricorda che tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall'ente e in considerazione che esso costituisce un documento di sintesi ex post della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente. Di conseguenza, per i giudici non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale.

Né vale la difesa addotta dall'Avvocatura regionale, per la quale l'operazione prevista dalla norma censurata sarebbe finanziariamente neutra poiché la Regione ha sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento. Per la Corte, invero, il fatto che il costo di tale personale sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale regionale corrobora la tesi del rimettente secondo cui tale ruolo speciale a esaurimento ha rappresentato un espediente contabile al fine proprio di eludere i vincoli di spesa in materia del personale.

L'accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di parificazione, poiché con riferimento all'esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui esclude le spese per il personale delle sopresse Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato.

SENTENZA N. 247
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Basilicata, per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 24 settembre 2020, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;
udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Presidente Giancarlo Coraggio, il quale, sentito il Giudice relatore Angelo Buscema, dispone che sia omessa la relazione;
deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza iscritta al reg. n. 31 del 2021, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della medesima Regione per l'esercizio finanziario 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, «la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza».

1.2.– Sostiene il giudice a quo che nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel «Prospetto dimostrativo del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006» e che, tuttavia, per effetto di «eccentriche costruzioni» contabili, tali spese sarebbero state espunte dal calcolo complessivo.

All'importo indicato, pari a euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 5.911.123,32, relativa agli oneri per il personale delle ex Comunità montane. L'amministrazione regionale avrebbe però escluso dal computo le menzionate spese in conseguenza dell'espressa deroga prevista dal censurato art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017.

Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parificazione con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto, e ha conseguentemente sollevato le descritte questioni di legittimità costituzionale.

2.– Preliminarmente, deve riconoscersi la legittimazione del giudice a quo a sollevare le presenti questioni, poiché, come di recente ribadito da questa Corte, «la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (ex plurimis, sentenza n. 89 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018), «giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale [...] e la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 89 del 2017)» (sentenza n. 215 del 2021).

Tale legittimazione ricorre anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri attinenti al riparto delle competenze, allorquando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale (da ultimo, ancora sentenza n. 215 del 2021).

Nel presente giudizio, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per la violazione di limiti di spesa fissati da principi di coordinamento della finanza pubblica, sostenendo che tale sfioramento – che comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – sia «funzionalmente correlato» alla lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sulla copertura delle spese e sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale. Di qui, l'ammissibilità delle questioni.

3.– Sempre in via preliminare, deve rilevarsi d'ufficio che, sebbene il dispositivo dell'ordinanza censuri genericamente l'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 che esclude le menzionate spese dai limiti di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, e all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni – il rimettente evoca, quale parametro interposto, esclusivamente l'art. 1, «commi 557 e ss.», della legge n. 296 del 2006.

Più precisamente, dal corpo motivazionale e dall'intera ordinanza emerge che i limiti asseritamente violati sono quelli di cui al combinato disposto dei commi 557, 557-bis – che circoscrivono le voci di spesa per il personale da ridurre, includendovi «anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente» – e 557-quater, che stabilisce, per l'appunto, il tetto di spesa, dato dal «valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione», ossia, nel caso in esame, il triennio compreso fra il 2011 e il 2013. Va infine rilevato che l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, è stato abrogato dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, ossia in epoca precedente all'esercizio finanziario del 2018, a cui il giudizio di parificazione si riferisce.

Il thema decidendum deve pertanto essere circoscritto alla sola disposizione che, per le spese del personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale, esclude l'applicabilità dei

limiti di cui all'art. 1, comma 557, come meglio precisati dai commi 557-bis e 557-quater, della legge n. 296 del 2006.

4.– Tanto premesso, le descritte questioni di legittimità costituzionale devono ritenersi ammissibili.

In punto di rilevanza, in particolare, questa Corte ha costantemente affermato che, «essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è “che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (sentenza n. 253 del 2019) e che la pronuncia della Corte ‘influi[sca] sull’esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)’ (sentenza n. 20 del 2016)” (sentenza n. 84 del 2021)» (sentenza n. 215 del 2021).

In proposito, il giudice a quo, con riferimento ai parametri finanziari sopra richiamati, ha sostenuto di dover necessariamente applicare la norma censurata – che esclude le spese del personale delle ex Comunità montane dal limite di cui all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006 – nelle valutazioni funzionali alla parificazione del rendiconto generale della Regione. In particolare, la Corte rimettente ha osservato come l'esito della parifica relativa all'esercizio 2018 sia direttamente influenzato dalla disposizione censurata, in quanto, in applicazione della stessa, avrebbe dovuto parificare – ossia validare – un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime, per contrasto con il più volte evocato parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio, peraltro in una situazione di fragilità finanziaria complessiva.

5.– Esclusa, in base al tenore letterale della disposizione censurata, la possibilità di esperirne una interpretazione costituzionalmente orientata, ai fini della decisione del merito, occorre brevemente ricostruire il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane.

L'art. 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. In seguito, l'art. 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», aveva disposto l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima (sentenza n. 326 del 2010).

Si tratta di disposizioni che hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e riduzione della spesa.

Con riferimento alla Regione Basilicata, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità montane avrebbe dovuto essere collocato in un «Ruolo speciale ad esaurimento», ai sensi dell'art. 28 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell'art. 36 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, convenzionalmente aderenti alle Aree programma, poi confluiti nelle costituende Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Aree programma (nonché alle Unioni di Comuni) destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane.

Questo progetto, però, non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione

delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento.

6.– Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi 557, 557-bis e 557-quater, della legge n. 296 del 2006, sono fondate.

6.1.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, le disposizioni evocate a parametro interposto rappresentano principi di coordinamento della finanza pubblica che dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione (ex plurimis, sentenza n. 269 del 2014). Le indicate norme interposte essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 289 del 2013), si qualificano come «principi generali di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 27 del 2014) che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti «ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento» (sentenza n. 148 del 2012).

Va poi precisato che i commi da 557 a 557-quater sono rivolti agli enti sottoposti al patto di stabilità interno (ora sostituito dall'obbligo del saldo di bilancio non negativo) e impongono, per ciascun esercizio, di non superare, rispettivamente, la media della spesa del triennio 2011-2013, sommando tutte le spese di personale di competenza; in caso di mancata riduzione della spesa (comma 557), è previsto il divieto di assunzioni (comma 557-ter).

Quanto alla fattispecie in esame, essa non involge tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell'ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale.

Questa Corte, nell'occuparsi del caso dell'assorbimento da parte dei Comuni del personale delle disciolte istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB), ha affermato che «[n]ella prospettiva della finanza pubblica allargata [...] la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali [...] e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa di personale» (sentenza n. 161 del 2012). Con la stessa pronuncia si è pertanto, precisato che è la «natura finanziaria strutturale» dei principi di coordinamento della finanza pubblica che «induce a ritenere che agli stessi parametri sia soggetta la gestione delle IPAB, soprattutto nel momento transitorio del trapasso dalle vecchie Istituzioni alle nuove Aziende».

Peraltro, in altre circostanze, ma sempre inerenti alla concreta attuazione dei limiti di spesa per il personale, questa Corte ha ribadito che tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall'ente (sentenza n. 39 del 2014), «poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (sentenza n. 235 del 2015). Di conseguenza, «non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale» (da ultimo, sentenza n. 215 del 2021).

Non coglie nel segno, pertanto, la difesa regionale quando, a sostegno della non fondatezza delle doglianze, osserva che l'operazione prevista dalla disposizione censurata sarebbe finanziariamente neutra, avendo la Regione sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento.

Benché la verifica operata sui relativi capitoli di bilancio (segnatamente, sul capitolo n. 36681) dimostri che la Regione ne ha effettivamente sostenuto il costo fin dal momento del riordino, il fatto che esso sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale corrobora la tesi sostenuta dal rimettente, ossia che tale ruolo speciale a esaurimento abbia rappresentato un espediente contabile, al fine di eludere i vincoli di spesa in materia di personale.

L'accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di

parificazione, poiché con riferimento all'esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

6.2.– La disposizione censurata, provocando una duplice espansione della spesa, sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi, in assenza di legittima copertura – determina anche la lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., stante la correlazione funzionale tra riparto delle competenze, rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio (ex plurimis, sentenza n. 215 del 2021).

Come questa Corte ha recentemente affermato, infatti, «[l]a competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. In quest'ottica, i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia (sentenza n. 54 del 2014)» (ancora sentenza n. 215 del 2021).

In definitiva, l'esclusione delle spese sostenute per il personale delle ex Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato non solo viola il parametro di competenza di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ma, incidendo sulla corretta copertura delle stesse, determina anche la lesione indiretta dei parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., mettendo a repentaglio il già fragile equilibrio del bilancio della Regione Basilicata.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui esclude le spese per il personale delle sopresse Comunità montane dai limiti di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, con conseguente violazione anche dei successivi commi 557-bis e 557-quater.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 10 novembre 2021, n. 251

Materia: Tutela dell'ambiente

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (recte: art. 26, comma 1, lettera j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 5) illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 6) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettere g), i) e j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020.

Estensore note: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La legge regionale impugnata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Tutte le disposizioni impuginate dettano un regime transitorio del territorio dei parchi «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» (suddivisi in zone 1, 2 e 3 a tutela decrescente, valide sino all'approvazione del rispettivo piano per il parco) e contengono una clausola di salvezza in relazione a vincoli maggiormente restrittivi eventualmente previsti dal PPTR.

Alcune delle disposizioni impuginate per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali – di seguito esaminate singolarmente – introducono però delle deroghe alla disciplina d'uso dettata dal PPTR.

In particolare, tali deroghe permetterebbero di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in violazione delle previsioni di cui agli artt. 37 e 95 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR.

Precipuamente, l'art. 95 NTA ammette – in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR – la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente definite di interesse pubblico) unicamente se compatibili con gli specifici obbiettivi di qualità di cui all'art. 37 NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all'ente gestore del parco) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.

La questione relativa all'art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata è fondata.

La Corte ribadisce che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sentenze n. 101, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021). A queste ultime appare riconducibile l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto «espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006).

La disposizione oggetto di censura non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco «Costa Ripagnola»), richiamando solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela.

Infatti, la disposizione impugnata consente – in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco – la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico, mentre le NTA del PPTR prevedono – in virtù di un provvedimento della Regione – esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali.

È proprio detto profilo di competenza ad integrare, ad avviso della Corte, un evidente contrasto tra disposizione impugnata e norma paesaggistica, poiché il provvedimento di deroga adottato dall'ente parco assurge non a titolo aggiuntivo, bensì sostitutivo di quello regionale, salvi naturalmente gli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici del caso.

A fronte delle evidenziate difformità di disciplina, la Corte ritiene che la clausola di salvezza contenuta nella disposizione impugnata con riguardo al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio costituisca una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in nessun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento della disciplina d'uso di cui al PPTR.

In conclusione, introducendo un regime peggiorativo del bene paesaggistico, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il parametro interposto invocato (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente censura con argomentazioni analoghe l'art. 25, comma 5, della legge regionale impugnata che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, testé esaminato con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l'unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

La questione è ritenuta fondata dalla Corte che ribadisce le osservazioni di cui al punto precedente.

È altresì censurato l'art. 9, comma 1, lettere f), g) e h), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») che ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Costa Ripagnola» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

In particolare la lettera g) consente nelle zone 1 e 2 del parco Costa Ripagnola la realizzazione di interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico documentale e nella zona 3 anche la realizzazione di interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Infatti, la scheda PAE 008 prevede che entro 300 metri dalla costa è vietata la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti – esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario – per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, purché vengano rispettate ulteriori condizioni,

ovvero che tali interventi: «siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; - comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; - non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; - garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; - promuovano attività che consentono la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio».

La disposizione impugnata, invece, consente in zona 3 la realizzazione di interventi di nuova costruzione e, nell'intero territorio del parco (zone 1, 2 e 3), interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, senza alcun vincolo di volumetria e senza il rispetto delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008.

Di conseguenza, in ragione delle manifeste difformità testé evidenziate tra disciplina d'uso dettata dal PPTR e disposizione oggetto di censura, la clausola di salvezza in quest'ultima contenuta con riguardo a «eventuali vincoli maggiormente restrittivi» assurge ancora una volta a mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in alcun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento del contenuto della norma di tutela paesaggistica statale.

In conclusione, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio di sovraordinazione della pianificazione paesaggistica, introducendo un trattamento peggiorativo del bene paesaggistico parco «Costa Ripagnola», con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per quanto concerne l'art. 9, comma 1, lett. f) anche tale disposizione consente interventi di ristrutturazione vietati dal PPTR, non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 008, e non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate nella scheda in questione.

L'art. 9, comma 1, lettera h), della legge regionale impugnata ammette con riguardo alle zone 2 e 3 e con riguardo alla zona 1 limitatamente ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile, nonché la realizzazione di interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario.

La questione è ritenuta fondata nei limiti di seguito precisati.

Quanto alla prima previsione (interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile) la censura è fondata, in quanto la disposizione impugnata non prescrive il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008 per la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti, oltre a non escludere per le zone 2 e 3 la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario (eccezione prevista dalla scheda PAE 008).

Diversamente, gli interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario non risultano vietati dalla scheda PAE invocata, che per sua espressa previsione – oltre agli interventi di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quegli interventi da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda; non rientrando in tale elenco, gli interventi considerati devono ritenersi conformi alle previsioni del PPTR.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente all'inciso «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e».

L'art. 26, comma 1, lettere g), h) e i), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Mar Piccolo» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il

ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR di cui alla scheda PAE 140, identica per contenuto alla scheda PAE 008 già esaminata con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

In particolare, la lettera h) consente limitatamente alla zona 3 «la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001».

La questione è fondata.

Invero, la disposizione impugnata ammette gli interventi di ristrutturazione indicati senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 140, e senza prescrivere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda considerata.

L'art. 26, comma 1, lettera g), impugnato prevede «sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) del d.p.r. 380/2001».

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata deve essere intesa come riferita ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140, che per sua espressa previsione – oltre a quelli di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quelli da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda.

L'art. 26, comma 1, lettera i), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alle zone 2 e 3, la realizzazione di interventi di adeguamento di tipo tecnologico e igienico-sanitario connessi all'applicazione delle normative vigenti in materia agro-zootecnica, nonché di interventi necessari alla messa a norma delle strutture, degli edifici e degli impianti relativamente a quanto previsto in materia igienico-sanitaria, sismica, di sicurezza ed igiene sul lavoro, di superamento delle barriere architettoniche».

La questione non è fondata, nei termini precisati con riferimento all'art. 26, comma 1, lett. g).

Da ultimo, viene impugnato, per mero errore materiale, l'art. 26, comma 2, in realtà da intendersi riferito all'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli da 239 a 253 cod. ambiente in tema di bonifica dei siti inquinati.

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

In tema di bonifica dei siti inquinati – la cui disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente» (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 28 del 2019) – la legislazione regionale può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente (sentenze n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Al riguardo, va rimarcato che la disposizione impugnata è immune da effetti peggiorativi, anzi nemmeno introduce una disciplina attinente ai livelli di tutela ambientale.

Questo perché la medesima si limita a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto (procedura oggetto di disciplina assai stratificata, che non si esaurisce negli articoli del codice dell'ambiente dedotti dal ricorrente quali parametri interposti), senza contenere alcun riferimento a specifiche norme del codice di settore e senza introdurre espresse deroghe alle medesime.

Di conseguenza, l'eventuale omessa menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione.

In definitiva, l'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 non deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente invocate dal ricorrente, né – trattandosi di mera norma di rinvio – introduce una disciplina riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

SENTENZA N. 251
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (recte: art. 26, comma 1, lettera j), della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-27 novembre 2020, depositato in cancelleria il 24 novembre 2020, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 10 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(*omissis*)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (recte: art. 26, comma 1, lettera j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge regionale impugnata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Il ricorrente ritiene che ciò sia avvenuto:

- quanto agli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h) e i), in violazione dell'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che sancisce il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, comprendenti i parchi naturali regionali;

- quanto all'art. 26, comma 1, lettera j), in violazione degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplinano la bonifica dei siti inquinati.

La materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene quindi evocata con riguardo sia alla disciplina delle aree naturali protette che a quella della bonifica dei siti inquinati, ripetutamente ricondotte da questa Corte all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (da ultimo, rispettivamente: sentenze n. 158 del 2021 e n. 276 del 2020; sentenze n. 231 e n. 28 del 2019).

2.– È da premettere che l'intero territorio della Regione Puglia è coperto dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con delibera della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176, e tuttora vigente.

In particolare, i territori dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» – in quanto beni paesaggistici ai sensi dell'art. 134, lettere a) e b), cod. beni culturali, trattandosi rispettivamente di aree dichiarate di notevole interesse pubblico (lettera a) con decreti ministeriali del 1° agosto 1985 e di aree tutelate per legge (lettera b) – sono assoggettati alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR.

Tutte le disposizioni impugnate dettano un regime transitorio del territorio dei parchi «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» (suddivisi in zone 1, 2 e 3 a tutela decrescente, valide sino all'approvazione del rispettivo piano per il parco) e contengono una clausola di salvezza in relazione a vincoli maggiormente restrittivi eventualmente previsti dal PPTR.

Alcune delle disposizioni impugnate per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali – di seguito esaminate singolarmente – introducono però delle deroghe alla disciplina d'uso dettata dal PPTR.

3.– In tema di misure di salvaguardia del parco «Costa Ripagnola», l'art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata dispone che, fatte salve le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e quelle contenute nel PPTR, l'ente gestore del parco (d'intesa con l'Ufficio parchi e riserve naturali dell'Assessorato regionale all'ambiente) può concedere, fino all'approvazione del piano per il parco e limitatamente alle zone 2 e 3, motivate deroghe ai divieti – previsti dal comma 5 – di realizzare nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione dei terreni; le deroghe sono ammesse per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco.

Secondo il ricorrente la disposizione impugnata violerebbe il principio della sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sancito dal citato art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto – nonostante il richiamo in essa contenuto al codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPTR – «nella sostanza» consente all'ente gestore del parco, in via transitoria, di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR.

In particolare, tali deroghe permetterebbero di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in violazione delle previsioni di cui agli artt. 37 e 95 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR.

Precipuamente, l'art. 95 NTA ammette – in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR – la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente definite di interesse pubblico) unicamente se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità di cui all'art. 37 NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all'ente gestore del parco) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.

3.1.– La questione è fondata.

Per costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 276 e n. 134 del 2020, e n. 68 del 2018) il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo (ex plurimis, sentenze n. 141 del 2021 e n. 215 del 2018).

Del resto, questa Corte ha di recente ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sentenze n. 101, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021). A queste ultime appare certamente riconducibile l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto «espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel

rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006).

La disposizione oggetto di censura non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco «Costa Ripagnola»), richiamando solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela.

Infatti, la disposizione impugnata consente – in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco – la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico, mentre le NTA del PPTR prevedono – in virtù di un provvedimento della Regione – esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali.

È proprio detto profilo di competenza ad integrare un evidente contrasto tra disposizione impugnata e norma paesaggistica, poiché il provvedimento di deroga adottato dall'ente parco assurge non a titolo aggiuntivo, bensì sostitutivo di quello regionale, salvi naturalmente gli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici del caso.

A fronte delle evidenziate difformità di disciplina, deve dunque ritenersi che la clausola di salvezza contenuta nella disposizione impugnata con riguardo al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio costituisca una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in nessun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento della disciplina d'uso di cui al PPTR.

In conclusione, introducendo un regime peggiorativo del bene paesaggistico, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il parametro interposto invocato (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Il ricorrente censura con argomentazioni analoghe l'art. 25, comma 5, della legge regionale impugnata che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, testé esaminato con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l'unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

4.1.– La questione è fondata.

Nonostante siano suscettibili di essere autorizzate solo opere pubbliche e di pubblica utilità analogamente a quanto previsto dall'art. 95 NTA, permangono le differenze già evidenziate tra disposizione impugnata e normativa paesaggistica con riguardo sia all'organo decisorio (l'ente gestore del parco in luogo della Regione), sia alle condizioni previste per l'adozione del provvedimento di deroga, assai più stringenti nel caso del PPTR (compatibilità con gli obiettivi di qualità previsti dalle NTA e difetto di alternative localizzative e/o progettuali).

5.– È altresì censurato l'art. 9, comma 1, lettere f), g) e h), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») che ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Costa Ripagnola» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

6.– In particolare, la lettera g) consente «limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), del d.p.r. 380/2001».

Nelle zone 1 e 2 del parco «Costa Ripagnola» è quindi ammessa la realizzazione di interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, e nella zona 3

anche la realizzazione degli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Secondo il ricorrente tale disciplina sarebbe in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 008 (Scheda di identificazione e di definizione delle specifiche prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico) relativa al parco «Costa Ripagnola», parte integrante del PPTR.

6.1.– La questione è fondata.

Infatti, la scheda PAE 008 prevede che entro 300 metri dalla costa è vietata la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti – esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario – per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, purché vengano rispettate ulteriori condizioni, ovvero che tali interventi: «siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; - comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; - non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; - garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; - promuovano attività che consentano la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio».

La disposizione impugnata, invece, consente in zona 3 la realizzazione di interventi di nuova costruzione e, nell'intero territorio del parco (zone 1, 2 e 3), interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, senza alcun vincolo di volumetria e senza il rispetto delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008.

Di conseguenza, in ragione delle manifeste difformità testé evidenziate tra disciplina d'uso dettata dal PPTR e disposizione oggetto di censura, la clausola di salvezza in quest'ultima contenuta con riguardo a «eventuali vincoli maggiormente restrittivi» assurge ancora una volta a mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in alcun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento del contenuto della norma di tutela paesaggistica statale.

In conclusione, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio di sovraordinazione della pianificazione paesaggistica, introducendo un trattamento peggiorativo del bene paesaggistico parco «Costa Ripagnola», con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.– L'art. 9, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alla zona 2 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001».

7.1.– La questione prospettata dal Governo nei termini già indicati in precedenza è fondata.

Invero, anche tale disposizione consente interventi di ristrutturazione vietati dal PPTR, non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 008, e non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate nella scheda in questione.

8.– L'art. 9, comma 1, lettera h), della legge regionale impugnata ammette con riguardo alle zone 2 e 3 e con riguardo alla zona 1 limitatamente ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile, nonché la realizzazione di interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario.

8.1.– La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

Quanto alla prima previsione (interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile) la censura è fondata, in quanto la disposizione impugnata non prescrive il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni

elencate dalla scheda PAE 008 per la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti, oltre a non escludere per le zone 2 e 3 la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario (eccezione prevista dalla scheda PAE 008).

Diversamente, gli interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario non risultano vietati dalla scheda PAE invocata, che per sua espressa previsione – oltre agli interventi di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quegli interventi da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda; non rientrando in tale elenco, gli interventi considerati devono ritenersi conformi alle previsioni del PPTR.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente all'inciso «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e».

9.– L'art. 26, comma 1, lettere g), h) e i), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Mar Piccolo» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR di cui alla scheda PAE 140, identica per contenuto alla scheda PAE 008 già esaminata con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

10.– In particolare, la lettera h) consente limitatamente alla zona 3 «la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001».

10.1.– La questione è fondata.

Invero, la disposizione impugnata ammette gli interventi di ristrutturazione indicati senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 140, e senza prescrivere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda considerata.

11.– L'art. 26, comma 1, lettera g), impugnato prevede «sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) del d.p.r. 380/2001».

11.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata deve essere intesa come riferita ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140, che per sua espressa previsione – oltre a quelli di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quelli da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda.

12.– L'art. 26, comma 1, lettera i), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alle zone 2 e 3, la realizzazione di interventi di adeguamento di tipo tecnologico e igienico-sanitario connessi all'applicazione delle normative vigenti in materia agro-zootecnica, nonché di interventi necessari alla messa a norma delle strutture, degli edifici e degli impianti relativamente a quanto previsto in materia igienico-sanitaria, sismica, di sicurezza ed igiene sul lavoro, di superamento delle barriere architettoniche».

12.1.– La questione non è fondata, nei termini precisati al punto 11.1.

13.– Da ultimo, viene impugnato, per mero errore materiale, l'art. 26, comma 2, in realtà da intendersi riferito all'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli da 239 a 253 cod. ambiente in tema di bonifica dei siti inquinati.

Ai sensi della disposizione oggetto di censura, fino all'approvazione del piano per il parco e fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, sono consentiti: «j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare

e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito» (il parco «Mar Piccolo» rientra nel territorio del sito di bonifica di interesse nazionale indicato).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri un'interpretazione «rigorosa» della disposizione potrebbe indurre a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli in essa specificamente menzionati, tra cui le misure d'emergenza. Al contrario, un'interpretazione «sistematica» della norma condurrebbe all'opposta soluzione di includere tra gli interventi ammessi anche le ulteriori misure e procedure previste dalle norme invocate del codice dell'ambiente, contenute nel Titolo V della Parte quarta, del decreto legislativo n. 152 del 2006, rubricato «Bonifica di siti contaminati» (articoli da 239 a 253).

L'eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, ritenuta maggiormente «rigorosa», farebbe emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «tutela dell'ambiente», in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

13.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

In tema di bonifica dei siti inquinati – la cui disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente» (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 28 del 2019) – la legislazione regionale può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente (sentenze n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Al riguardo, va rimarcato che la disposizione impugnata è immune da effetti peggiorativi, anzi nemmeno introduce una disciplina attinente ai livelli di tutela ambientale.

Questo perché la medesima si limita a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto (procedura oggetto di disciplina assai stratificata, che non si esaurisce negli articoli del codice dell'ambiente dedotti dal ricorrente quali parametri interposti), senza contenere alcun riferimento a specifiche norme del codice di settore e senza introdurre espresse deroghe alle medesime.

Di conseguenza, l'eventuale omessa menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione.

Tale conclusione è avallata da una interpretazione sistematica della norma oggetto di censura, interpretazione peraltro indicata come plausibile dallo stesso ricorrente, che deve tener conto della disciplina vigente in cui la medesima si inserisce ed escludere quei significati che renderebbero il testo incoerente con il sistema.

Tra gli interventi ammessi vanno dunque incluse le ulteriori misure e procedure disciplinate dal codice dell'ambiente e dalla legislazione di settore, anche se non espressamente menzionate dalla norma impugnata.

In definitiva, l'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 non deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente invocate dal ricorrente, né – trattandosi di mera norma di rinvio – introduce una disciplina riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettere g), i) e j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 20 ottobre 2021, n. 257

Materia: paesaggio

Parametri invocati: articoli 3, 9, 117, commi primo (in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848) e secondo, lettera s), della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

Esito: fondatezza del ricorso per violazione del principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

La normativa è impugnata in quanto eccederebbe "l'ambito della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna" e contrasterebbe con gli artt. 3, 9, 117, commi primo - quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, e secondo, lettera s), della Costituzione.

Sarebbe inoltre violato il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 e di valutare la necessità di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'art. 2 della medesima legge regionale, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile poiché le disposizioni impuginate sono legate da un nesso inscindibile.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 esclude la pianificazione congiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), con riguardo ai beni diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

In particolare, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che, all'art. 2, comma 1, lettera e), ha sostituito l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, il piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), approvati con il decreto del Presidente della Giunta regionale 7 settembre 2006, n. 82, si interpretano nel senso che "sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione autonoma della Sardegna e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" alcuni beni.

Il legislatore regionale identifica, al comma 1 dell'art. 1, i beni sottratti alla pianificazione congiunta nelle seguenti categorie:

- la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera a), NTA, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA (lettera a);
- i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), NTA, così come definiti dall'art. 6, comma 5, e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA (lettera b);
- le zone agricole, l'edificato in zona agricola di cui all'art. 79 NTA e l'edificato urbano diffuso regolato dall'art. 76 NTA (lettera c).

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 si occupa specificamente della disciplina di un bene paesaggistico, la fascia costiera, che il legislatore regionale, con il comma 1, ha inteso sottrarre all'obbligo di pianificazione condivisa.

La disposizione in esame esclude dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie "ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale e le opere che si trovino a uno stadio più avanzato". Peraltro, l'esclusione si applica anche quando siano apportate all'opera varianti, purché non mutino le caratteristiche generali e identificative dell'intervento.

L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 trae un corollario dalla disposizione di carattere generale racchiusa nel comma 2 e regola in maniera particolareggiata l'asse viario Sassari-Alghero e la realizzazione nello sviluppo geometrico a quattro corsie del lotto n. 1, che definisce come infrastruttura determinante per assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio, dotata di carattere strategico e contraddistinta da preminente interesse nazionale e regionale. Anche a tale infrastruttura si applicano le deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, poiché la sua progettazione a quattro corsie a tutti gli effetti coincide, nelle sue caratteristiche generali e identificative, con quella già sottoposta con esito favorevole alle pregresse valutazioni di impatto ambientale e autorizzazioni paesistico-ambientali.

La Corte ricostruisce contesto normativo in cui le disposizioni impugnate si collocano.

Le questioni sollevate si inquadrano nel complesso e tuttora incompiuto percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale, che la Corte ripercorre come segue.

La Giunta regionale, con delibera del 5 settembre 2006, n. 36/7, ha approvato in via definitiva il piano paesaggistico, relativo alle zone costiere (primo ambito omogeneo) e il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 7 settembre 2006, n. 82, ai fini dell'entrata in vigore del piano, ne ha disposto la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

Il 19 febbraio 2007, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali hanno stipulato un protocollo di intesa e si sono impegnati, per un verso, a completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice (art. 4).

L'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente al momento della sottoscrizione del protocollo, consentiva alle Regioni, al Ministero per i beni e le attività culturali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente formava oggetto di apposito accordo preliminare, chiamato altresì a stabilire i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano (ultimo periodo).

Specularmente, l'art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, accordava alle Regioni e al Ministero la facoltà di stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano adeguato formava oggetto di accordo preliminare tra Regione e Ministero.

Il 1° marzo 2013, Regione e Ministero hanno sottoscritto un disciplinare attuativo, approvato dalla Giunta regionale e volto a definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici

per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno.

Tale disciplinare espressamente richiama nelle sue premesse il protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e, all'art. 2, conferma la volontà delle parti di proseguire nelle attività di pianificazione paesaggistica nelle forme e contenuti previsti dal protocollo e quindi per l'intero territorio regionale.

Per quel che riguarda, in particolare, la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico dell'ambito costiero, l'art. 3 specifica le modalità di svolgimento congiunto di tali attività e l'art. 4 tratteggia un cronoprogramma delle attività necessarie.

Queste ultime, sia con riguardo all'elaborazione del piano delle aree interne sia con riguardo alla verifica e all'adeguamento del piano delle aree costiere, sono improntate al coinvolgimento diretto e continuo delle strutture e competenze tecniche e giuridiche delle due Amministrazioni, all'insegna della collaborazione istituzionale (art. 8) che si dispiega nell'ambito di un comitato tecnico istituito ad hoc (art. 9).

Il disciplinare attuativo del 1° marzo 2013 è stato aggiornato il 18 aprile 2018, con un atto che reitera il richiamo al protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e ribadisce l'intenzione di completare la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico regionale delle aree costiere e l'elaborazione del piano paesaggistico regionale delle aree interne.

Il nuovo disciplinare attuativo, in particolare, rimodula i tempi originariamente indicati per le attività di verifica e di elaborazione e rivede la composizione del comitato tecnico per la collaborazione istituzionale.

L'art. 4 disciplina le attività congiunte di verifica e di adeguamento e stabilisce che Regione e Ministero sottoscrivano l'accordo sul piano paesaggistico delle zone costiere, prima dell'approvazione definitiva dell'atto di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico da parte della Giunta regionale.

Le questioni al vaglio della Corte si intersecano anche con l'evoluzione della normativa statale in tema di pianificazione paesaggistica.

In seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, l'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio rafforza la facoltà di stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. In virtù del novellato art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 le intese possono riguardare anche lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici.

Le intese previste, tanto per l'elaborazione, quanto per la verifica e per l'adeguamento dei piani paesaggistici, possono essere modulate in termini flessibili dalle parti, ma devono rispettare le condizioni insuperabili stabilite dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prescrive l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d).

La pianificazione condivisa si impone per gli immobili e per le aree dichiarati di notevole interesse pubblico in quanto bellezze naturali (art. 143, comma 1, lettera b), per le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 come i territori costieri, i fiumi, i torrenti, le montagne, i parchi (art. 143, comma 1, lettera c), e, infine, per gli ulteriori immobili e per le aree specificamente individuati in base all'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art. 143, comma 1, lettera d, che richiama l'art. 134, comma 1, lettera c).

L'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nell'originaria versione, includeva tra i beni paesaggistici gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani previsti dagli artt. 143 e 156.

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), già applicabile quando è stato approvato il piano paesaggistico della Regione autonoma Sardegna, ha richiesto, in senso restrittivo, che gli immobili e le aree sottoposti a tutela fossero anche tipizzati e individuati.

Il d.lgs. n. 63 del 2008 ha introdotto il più pregnante requisito della specifica individuazione dei beni in conformità all'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: i beni paesaggistici,

oltre a essere specificamente individuati, devono soddisfare le condizioni stabilite dall'art. 136 e devono presentare, pertanto, i caratteri tipici delle "bellezze naturali".

Il piano paesaggistico deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e contempla anche la facoltà di stipulare intese tra Regioni e Ministero.

Tale procedura, nel prescrivere una revisione organica, persegue l'obiettivo di preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica, strumento esso stesso funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost. (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.5.3. del Considerato in diritto).

Alle previsioni dettate a tale riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto coesenziali all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica, si deve conformare la Regione autonoma Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Il ruolo basilare della procedura di adeguamento è confermato dalla stessa normativa che la Regione autonoma Sardegna ha dettato in merito all'aggiornamento del piano (art. 11 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, recante "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"), allo scopo di rafforzarne il ruolo di principale strumento della pianificazione territoriale regionale, nella prospettiva di un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio (art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, recante "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale").

La disciplina impugnata si discosta dai principi richiamati con riguardo a punti salienti, che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali; transizione che proprio un'ordinata procedura di adeguamento avrebbe dovuto governare, mediante l'approfondita valutazione dei beni paesaggistici già individuati in base alla normativa originaria e la verifica della rispondenza di tali beni ai caratteri oggi prescritti dal legislatore statale, secondo un'evoluzione che precisa e chiarisce, senza sconfessarlo in radice, l'assetto previgente.

La normativa denunciata, in tutte le previsioni in cui si articola, attua un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che deviano dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione.

Tali intese prendono le mosse dal protocollo del 19 febbraio 2007, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, ma non si esauriscono in tale atto formale. Esse si dipanano attraverso una serrata interlocuzione, che si è svolta anche in tempi recenti, come la difesa statale non ha mancato di rilevare nel porre in risalto la peculiarità delle odierne questioni.

All'adeguamento condiviso del piano hanno dato impulso, tra l'altro, i disciplinari attuativi del 1° marzo 2013 e del 18 aprile 2018, approvati anche dalla Giunta, particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e di adeguamento, in coerenza con il quadro delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale e puntualizzato dalle parti in armonia con le previsioni del Codice di settore, contravviene dunque al principio di leale collaborazione, il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale.

Restano assorbite le altre censure formulate dal ricorrente e concernenti la violazione degli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020.

Resta privo di oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, che regola l'entrata in vigore della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

SENTENZA N. 257
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-31 agosto 2020, depositato in cancelleria il 1° settembre 2020, iscritto al n. 75 del registro ricorsi per l'anno 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Benedetto Ballero e Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 75 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

La normativa in esame è impugnata in quanto eccederebbe «l'ambito della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna» e contrasterebbe con gli artt. 3, 9, 117, commi primo – quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 –, e secondo, lettera s), della Costituzione. Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente ha chiesto di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 e, in base all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di valutare la necessità di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'art. 2 della medesima legge regionale, «poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

Le disposizioni impuginate sono legate da un nesso inscindibile.

1.1.– L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 esclude la pianificazione congiunta per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), con riguardo ai beni diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

In particolare, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in

relazione al paesaggio), che, all'art. 2, comma 1, lettera e), ha sostituito l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, il piano paesaggistico regionale relativo al primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), approvati con il decreto del Presidente della Giunta regionale 7 settembre 2006, n. 82, si interpretano nel senso che «sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione autonoma della Sardegna e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo» alcuni beni.

Il legislatore regionale identifica, al comma 1 dell'impugnato art. 1, i beni sottratti alla pianificazione congiunta nelle seguenti categorie: la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera a), NTA, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA (lettera a); i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), NTA, così come definiti dall'art. 6, comma 5, e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA (lettera b); le zone agricole, l'edificato in zona agricola di cui all'art. 79 NTA e l'edificato urbano diffuso regolato dall'art. 76 NTA (lettera c).

1.2.– L'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 si occupa specificamente della disciplina di un bene paesaggistico, la fascia costiera, che il legislatore regionale, con il comma 1, ha inteso sottrarre all'obbligo di pianificazione condivisa.

La disposizione in esame esclude dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie «ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale e le opere che si trovino a uno stadio più avanzato». Peraltro, l'esclusione si applica anche quando siano apportate all'opera varianti, purché non mutino «le caratteristiche generali e identificative dell'intervento».

1.3.– L'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 trae un corollario dalla disposizione di carattere generale racchiusa nel comma 2 e regola in maniera particolareggiata l'asse viario Sassari-Alghero e la «realizzazione nello sviluppo geometrico a quattro corsie del lotto n. 1», che definisce come «infrastruttura determinante per assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio», dotata di «carattere strategico» e contraddistinta da «preminente interesse nazionale e regionale». Anche a tale infrastruttura si applicano le deroghe al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, poiché la sua progettazione a quattro corsie «a tutti gli effetti coincide, nelle sue caratteristiche generali e identificative, con quella già sottoposta con esito favorevole alle pregresse valutazioni di impatto ambientale e autorizzazioni paesistico-ambientali».

2.– Con riguardo a tali disposizioni, il ricorrente prospetta tre motivi di censura.

2.1.– L'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 è impugnato, in primo luogo, per contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché con l'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come attuato mediante il d.P.R. n. 480 del 1975, «in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)».

Il ricorrente muove dal presupposto che alla Regione autonoma Sardegna non spetti alcuna «potestà normativa primaria in materia di tutela del paesaggio» e che lo Stato possa vincolare la potestà legislativa primaria nella materia edilizia e urbanistica, comprensiva anche delle funzioni relative ai beni culturali e ambientali, con norme fondamentali di riforma economico-sociale, come quelle che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004).

Ad avviso del ricorrente, i beni paesaggistici già individuati in applicazione dell'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, non potrebbero essere svincolati sol perché le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008 oggi prescrivono provvedimenti «di tutela individuale e mirata di singoli beni o complessi» e cessano di attribuire rilievo alla «possibilità di individuare con il piano aree o categorie di immobili da assoggettare a tutela, al di fuori dello schema proprio del vincolo provvedimentale». I beni paesaggistici già individuati sono assoggettati a un «obbligo di copianificazione finalizzata alla verifica e all'adeguamento del vigente piano paesaggistico» (art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004), benché siano mutati i criteri che presiedono all'individuazione dei beni oggetto di tutela.

Le disposizioni dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata rappresenterebbero la concreta espressione del potere disciplinato dal precedente comma 1 e si prefiggerebbero, in particolare, di «rendere inoperanti specifici divieti contenuti nella disciplina di piano».

La violazione dell'obbligo di pianificazione condivisa si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 dello statuto speciale, che impone il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia edilizia e urbanistica, concernente anche le funzioni relative ai beni culturali e ambientali.

La previsione impugnata, inoltre, nel consentire alla Regione autonoma Sardegna un intervento unilaterale sui beni vincolati, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Alla luce del «generale abbassamento del livello di tutela» che le previsioni in esame determinano, il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 9 Cost., che tutela il paesaggio come «valore primario e assoluto».

2.2.– In secondo luogo, il ricorrente impugna il medesimo art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost., sotto il profilo della violazione del «principio di ragionevolezza» e del «valore costituzionale primario della tutela del paesaggio», nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, per contrasto con «il principio di irretroattività della legge, come enucleato da codesta Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo» e con l'obbligo del legislatore regionale di «rispettare gli obblighi internazionali».

La disposizione impugnata, «a distanza di ben 14 anni dall'approvazione del piano paesaggistico», non interverrebbe a «chiarire l'originaria intenzione del legislatore», ma si tradurrebbe in un irragionevole e «generale abbassamento di tutela per tutte e tre le categorie di beni definite dalla norma regionale», che sottrarrebbe alla disciplina delle norme tecniche di attuazione, volte a preservarne «i caratteri peculiari di pregio paesaggistico».

Il ricorrente imputa «un uso improprio della funzione legislativa» al legislatore regionale, che è parte di una controversia pendente dinanzi al giudice amministrativo con riguardo ai «lavori di costruzione del Lotto 1 da Alghero a Olmedo e del lotto 4 tra il bivio di Olmedo e l'Aeroporto di Alghero» e avrebbe introdotto una normativa di interpretazione autentica, in difetto di motivi imperativi di interesse generale.

2.3.– Il ricorrente, infine, impugna l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020 per contrasto con il principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 134, comma 1, lettera c), 143, comma 2, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il 19 febbraio 2007, la Regione autonoma Sardegna avrebbe sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali un protocollo di intesa finalizzato alla verifica e all'adeguamento congiunto del piano paesaggistico regionale per il primo ambito omogeneo (aree costiere) e alla pianificazione congiunta per il secondo ambito omogeneo (aree interne).

Il 1° marzo 2013, la Regione autonoma Sardegna e il Ministero avrebbero sottoscritto un disciplinare attuativo, da ultimo aggiornato il 18 aprile 2018, per definire i dettagli di una pianificazione congiunta estesa all'intero territorio regionale.

Con la previsione impugnata, la Regione autonoma Sardegna si sarebbe sottratta «ingiustificatamente» all'obbligo di redazione congiunta del piano paesaggistico e avrebbe violato l'impegno di «pianificare congiuntamente l'intero territorio regionale, e non solo i beni paesaggistici vincolati».

La disciplina in esame, pertanto, sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, che permea tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni e li regola in modo dinamico e impone comunque di tener fede agli impegni assunti.

3.– La difesa regionale ha articolato numerose eccezioni preliminari.

3.1.– La parte resistente, in primo luogo, imputa al ricorrente di non aver tenuto nel debito conto la potestà legislativa primaria che spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia e abbraccia anche profili di tutela paesaggistica e ambientale.

3.2.– Le questioni sarebbero inammissibili anche in virtù della carenza di interesse. Il ricorrente non avrebbe dimostrato in alcun modo la sussistenza di un interesse «attuale, immediato e concreto» all'impugnazione.

La carenza di interesse si apprezzerebbe anche sotto un differente profilo.

La previsione impugnata non recherebbe alcuna deroga al piano paesaggistico regionale, ma si limiterebbe a ribadire la potestà legislativa primaria spettante alla Regione.

Non sussisterebbe alcun interesse a impugnare l'art. 1, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, in quanto l'infrastruttura pubblica sarebbe stata già autorizzata con delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020, senza applicare la previsione impugnata.

3.3.– Il ricorrente non avrebbe neppure illustrato le ragioni che determinano un effettivo pregiudizio per l'ambiente. Le censure sarebbero, pertanto, generiche e assertive.

Il ricorrente non si sarebbe neanche confrontato con la normativa che vieta ogni edificazione nel limite di trecento metri dalla costa. Peraltro, l'esclusione della pianificazione condivisa per un ristretto novero di beni non li priverebbe della tutela prevista nel piano paesaggistico regionale.

3.4.– La parte resistente individua, inoltre, «ragioni sostanziali» che precludono l'esame del merito. Le disposizioni impugnate, lungi dall'introdurre elementi innovativi, recepirebbero gli orientamenti costanti della giurisprudenza di questa Corte e troverebbero dunque applicazione anche nell'ipotesi di accoglimento del ricorso.

3.5.– Quanto all'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata, il ricorrente non avrebbe proposto specifiche censure.

Peraltro, anche a volere ritenere fondate le questioni riguardanti il citato art. 1, comma 1, la Regione sarebbe comunque legittimata a realizzare, secondo il suo «disegno organizzativo», le infrastrutture menzionate nell'art. 1, commi 2 e 3.

4.– Nessuna di tali eccezioni è fondata.

4.1.– Nel percorso argomentativo del ricorrente, è puntuale il confronto con la potestà legislativa primaria che, in base allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione, spetta alla Regione autonoma Sardegna nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica.

Il ricorrente muove dall'assunto che di tale potestà siano stati travalicati i limiti, individuati, tra l'altro, nelle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

4.2.– Sussiste l'interesse dello Stato a ricorrere contro la normativa introdotta dal legislatore regionale.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, nel giudizio in via principale l'interesse a proporre l'impugnazione si correla alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva del riparto delle competenze e prescinde dagli effetti pregiudizievoli che tale legge abbia prodotto (sentenza n. 178 del 2018, punto 2.1. del Considerato in diritto). Il ricorrente, pertanto, non ha l'onere di provare le concrete ripercussioni della legge regionale impugnata.

Nel caso di specie, non rileva il fatto che la legge regionale non rechi deroghe al piano paesaggistico e che l'infrastruttura pubblica sia stata infine autorizzata dallo stesso Consiglio dei ministri, in virtù di un procedimento che non chiama in causa le previsioni oggi sottoposte al vaglio di questa Corte.

L'utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al «corretto inquadramento delle competenze legislative» (sentenza n. 101 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto). In questa prospettiva, permane l'interesse del ricorrente a ottenere una pronuncia di questa Corte che dirimi ogni incertezza in ordine a tale inquadramento.

4.3.– Non è fondata neppure l'eccezione che fa leva sulle lacune della motivazione.

A sostegno del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha illustrato argomentazioni circostanziate. Quanto all'effettiva incidenza delle previsioni impugnate e alla legislazione regionale che presidia con rigidi divieti la fascia costiera, si tratta di aspetti ininfluenti ai fini dello scrutinio di questa Corte, che verte sull'inosservanza dei limiti che lo statuto speciale fissa per l'esercizio della potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

4.4.– L’asserita conformità dell’interpretazione autentica agli orientamenti di questa Corte è profilo che investe il merito e non preclude, in limine, la disamina delle questioni promosse.

4.5.– La disamina non può che riguardare anche i commi 2 e 3 dell’art. 1 della legge regionale impugnata.

Sin dall’atto introduttivo, il ricorrente ha evidenziato che tali previsioni rappresentano il concreto esercizio del potere di cui la Regione autonoma Sardegna ritiene di essere titolare e si prefiggono di superare i divieti racchiusi nella disciplina del piano paesaggistico (punto 1.3. del ricorso). Alla luce delle univoche indicazioni del ricorso, l’impugnazione concerne anche le disposizioni in esame e, pertanto, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità che a tale riguardo ha formulato la parte resistente.

5.– In base a tali considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri possono essere scrutinate nel merito.

Esse sono fondate, in riferimento all’art. 3 dello statuto speciale, nonché all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in stretta connessione con il principio di leale collaborazione.

6.– Per giurisprudenza costante di questa Corte, la disciplina di tutela del paesaggio, in quanto concerne un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto), opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 164 del 2021, punto 9.1. del Considerato in diritto).

La peculiarità della disciplina dell’ambiente e del paesaggio «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l’ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto).

Con precipuo riguardo alla Regione autonoma Sardegna, si deve rilevare che l’art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale assegna alla stessa la potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica». In attuazione della normativa statutaria, l’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 specifica che alla Regione autonoma Sardegna sono trasferite le funzioni riguardanti «la redazione e l’approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all’art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che esso concerne i piani paesaggistici, nell’assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che fa salve «le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), ma, allo stesso tempo, le sottopone a norme fondamentali di riforma, ivi compreso il principio della copianificazione, nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

A tale categoria devono essere ricondotte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 103 del 2017, punto 3.4. del Considerato in diritto), con particolare riguardo alle previsioni che sanciscono l’impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica e orientano non solo l’elaborazione del piano, ma anche le successive fasi di adeguamento e di revisione, in una prospettiva di più efficace garanzia dei valori protetti dall’art. 9 Cost. e di uniforme tutela sul territorio nazionale.

Alla luce di tali principi si devono ora scrutinare le previsioni denunciate.

7.– Occorre, in primo luogo, ricostruire il contesto normativo in cui le disposizioni impugnate si collocano.

Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri si inquadrano nel complesso – e tuttora incompiuto – percorso di adeguamento della pianificazione paesaggistica regionale.

La Giunta regionale, con delibera del 5 settembre 2006, n. 36/7, ha approvato in via definitiva il piano paesaggistico, relativo alle zone costiere (primo ambito omogeneo) e il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 7 settembre 2006, n. 82, ai fini dell’entrata in vigore del piano, ne ha disposto la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

Il 19 febbraio 2007, il Presidente della Regione autonoma della Sardegna e il Ministro per i beni e le attività culturali hanno stipulato un protocollo di intesa e si sono impegnati, per un verso, a

«completare la pianificazione paesaggistica regionale nel rispetto delle disposizioni del Codice e della legge n. 14 del 2006 entro un anno» dalla stipulazione del protocollo (art. 3) e, per altro verso, «a provvedere congiuntamente alla verifica e all'adeguamento periodico della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 143, comma 3, ultimo periodo, del Codice» (art. 4).

Il citato art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente al momento della sottoscrizione del protocollo, consentiva alle Regioni, al Ministero per i beni e le attività culturali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano elaborato congiuntamente formava oggetto di apposito accordo preliminare, chiamato altresì a stabilire «i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano» (ultimo periodo).

Specularmente, l'art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, accordava alle Regioni e al Ministero la facoltà di stipulare intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Il contenuto del piano adeguato formava oggetto di accordo preliminare tra Regione e Ministero.

Il 1° marzo 2013, Regione e Ministero hanno sottoscritto un disciplinare attuativo, approvato dalla Giunta regionale e volto a definire le modalità operative, i cronoprogrammi e i contenuti tecnici per lo svolgimento delle attività di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico regionale dell'ambito costiero e per l'elaborazione del piano paesaggistico regionale dell'ambito interno.

Tale disciplinare espressamente richiama nelle sue premesse il protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e, all'art. 2, conferma la volontà delle parti di «proseguire nelle attività di pianificazione paesaggistica nelle forme e contenuti previsti» dal protocollo «e quindi per l'intero territorio regionale».

Per quel che riguarda, in particolare, la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico dell'ambito costiero, l'art. 3 specifica le modalità di svolgimento congiunto di tali attività e l'art. 4 tratteggia un cronoprogramma delle attività necessarie.

Queste ultime, sia con riguardo all'elaborazione del piano delle aree interne sia con riguardo alla verifica e all'adeguamento del piano delle aree costiere, sono improntate al «coinvolgimento diretto e continuo delle strutture e competenze tecniche e giuridiche delle due Amministrazioni», all'insegna della collaborazione istituzionale (art. 8) che si dispiega nell'ambito di un comitato tecnico istituito ad hoc (art. 9).

Il disciplinare attuativo del 1° marzo 2013 è stato aggiornato il 18 aprile 2018, con un atto che reitera il richiamo al protocollo di intesa del 19 febbraio 2007 e ribadisce l'intenzione di completare la verifica e l'adeguamento del piano paesaggistico regionale delle aree costiere e l'elaborazione del piano paesaggistico regionale delle aree interne.

Il nuovo disciplinare attuativo, in particolare, rimodula i tempi originariamente indicati per le attività di verifica e di elaborazione e rivede la composizione del comitato tecnico per la collaborazione istituzionale.

L'art. 4 disciplina le attività congiunte di verifica e di adeguamento e stabilisce che Regione e Ministero sottoscrivano l'accordo sul piano paesaggistico delle zone costiere, prima dell'approvazione definitiva dell'atto di verifica e di adeguamento del piano paesaggistico da parte della Giunta regionale.

8.– Le questioni oggi al vaglio di questa Corte si intersecano anche con l'evoluzione della normativa statale in tema di pianificazione paesaggistica.

In seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, l'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio rafforza la facoltà di stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. In virtù del novellato art. 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 le intese possono riguardare anche lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici.

Le intese previste, tanto per l'elaborazione, quanto per la verifica e per l'adeguamento dei piani paesaggistici, possono essere modulate in termini flessibili dalle parti, ma devono rispettare le condizioni insuperabili stabilite dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prescrive l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni per i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d).

La pianificazione condivisa si impone per gli immobili e per le aree dichiarati di notevole interesse pubblico in quanto bellezze naturali (art. 143, comma 1, lettera b), per le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 come i territori costieri, i fiumi, i torrenti, le montagne, i parchi (art. 143, comma 1, lettera c), e, infine, per gli ulteriori immobili e per le aree specificamente individuati in base all'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art. 143, comma 1, lettera d, che richiama l'art. 134, comma 1, lettera c).

L'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nell'originaria versione, includeva tra i beni paesaggistici gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani previsti dagli artt. 143 e 156.

Il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), già applicabile quando è stato approvato il piano paesaggistico della Regione autonoma Sardegna, ha richiesto, in senso restrittivo, che gli immobili e le aree sottoposti a tutela fossero anche tipizzati e individuati.

Il d.lgs. n. 63 del 2008 ha introdotto il più pregnante requisito della specifica individuazione dei beni in conformità all'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio: i beni paesaggistici, oltre a essere specificamente individuati, devono soddisfare le condizioni stabilite dall'art. 136 e devono presentare, pertanto, i caratteri tipici delle "bellezze naturali".

9.– La parte resistente ha adottato questa sopravvenienza normativa a giustificazione della scelta di circoscrivere l'obbligo della pianificazione congiunta ai soli beni sottoposti a vincolo in conformità alla nuova disciplina statale. A tale scelta si ricordano le previsioni di dettaglio dei commi 2 e 3, riguardanti i beni paesaggistici, come la fascia costiera, che a tale obbligo – nella prospettazione della parte resistente – non sarebbero assoggettati.

10.– La finalità che accomuna le previsioni impugnate e giustifica la trattazione unitaria delle relative questioni di legittimità costituzionale è l'adeguamento del piano paesaggistico delle aree costiere alle novità apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, che ha tracciato i confini dell'obbligo di elaborazione congiunta del piano e ha definito in senso restrittivo i beni paesaggistici di cui all'art. 134, comma 1, lettera c), sottoposti a tale obbligo.

Tale finalità di adeguamento traspare sia dall'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, che fa decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008 l'efficacia delle nuove previsioni, sia dall'esame dei lavori preparatori, i quali confermano l'intenzione di rivedere in senso più duttile le prescrizioni del piano paesaggistico, eliminando gli asseriti intralci alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile dell'isola.

In tale orizzonte, si inquadra anche l'interpretazione autentica del divieto di realizzazione di strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, che precisa l'ambito applicativo del divieto posto dall'art. 20, comma 1, lettera b), numero 1), delle norme tecniche di attuazione del piano.

L'incidenza delle previsioni impugnate sul processo ancora in fieri di adeguamento del piano paesaggistico segna la peculiarità della vicenda sottoposta al vaglio di questa Corte. Tale incidenza rappresenta il fulcro delle censure del ricorrente, che menziona a più riprese le previsioni dell'art. 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, richiamate anche negli atti sottoscritti dalla stessa Regione autonoma Sardegna nel corso delle intese intavolate con lo Stato.

11.– Il piano paesaggistico deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, che fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e contempla anche la facoltà di stipulare intese tra Regioni e Ministero.

Tale procedura, nel prescrivere una revisione organica, persegue l'obiettivo di preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica, strumento esso stesso «funzionale alla

salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost.» (sentenza n. 124 del 2021, punto 5.5.3. del Considerato in diritto).

Alle previsioni dettate a tale riguardo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto coesistenti all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica, si deve conformare la Regione autonoma Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuita dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Il ruolo basilare della procedura di adeguamento è confermato dalla stessa normativa che la Regione autonoma Sardegna ha dettato in merito all'aggiornamento del piano (art. 11 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, recante «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»), allo scopo di rafforzarne il ruolo di «principale strumento della pianificazione territoriale regionale», nella prospettiva di «un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, recante «Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale»).

12.– La disciplina impugnata si discosta dai principi richiamati con riguardo a punti salienti, che investono la transizione al nuovo sistema di tutela, incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici, secondo i requisiti tipizzati dall'art. 136 cod. beni culturali; transizione che proprio un'ordinata procedura di adeguamento avrebbe dovuto governare, mediante l'approfondita valutazione dei beni paesaggistici già individuati in base alla normativa originaria e la verifica della rispondenza di tali beni ai caratteri oggi prescritti dal legislatore statale, secondo un'evoluzione che precisa e chiarisce, senza sconfessarlo in radice, l'assetto previgente.

La normativa denunciata, in tutte le previsioni in cui si articola, attua un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che deviano dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione.

Tali intese prendono le mosse dal protocollo del 19 febbraio 2007, provvisto di una chiara portata vincolante alla luce dell'univoco richiamo all'impegno delle parti, ma non si esauriscono in tale atto formale. Esse si dipanano attraverso una serrata interlocuzione, che si è svolta anche in tempi recenti, come la difesa statale non ha mancato di rilevare nel porre in risalto la peculiarità delle odierne questioni.

All'adeguamento condiviso del piano hanno dato impulso, tra l'altro, i disciplinari attuativi del 1° marzo 2013 e del 18 aprile 2018, approvati anche dalla Giunta, particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e di adeguamento, in coerenza con il quadro delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale e puntualizzato dalle parti in armonia con le previsioni del Codice di settore, contravviene dunque al principio di leale collaborazione, il cui rilievo è confermato dal legislatore statale come norma di grande riforma economico-sociale che vincola l'autonomia speciale.

13.– Restano assorbite le altre censure formulate dal ricorrente e concernenti la violazione degli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

14.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020.

Resta privo di oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2020, che regola l'entrata in vigore della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Sentenza: 24 novembre 2021, n. 261

Materia: Governo del territorio – edilizia - paesaggio

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato, sezione quarta

Oggetto: Art. 12 bis, c. 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28/12/2009, n. 19.

Esito:

-illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul cosiddetto "*Piano casa*", volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione. In particolare, l'art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge "*su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia*"; il comma 3 stabilisce che "*non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell'area Sorrentino-Amalfitana);*" e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche "*nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987*". Secondo il rimettente, dal combinato disposto delle citate previsioni deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, di approvazione del "*Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana*", avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Da questo deriva la denunciata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio. La Corte rileva che i tre giudizi incidentali sono sovrapponibili e pertanto vengono riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia. La Corte giudica le questioni poste rilevanti. Dall'esame della Corte emerge che l'art. 12-bis, comma 2, della l.r. Campania 19/2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate "*su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia*", la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni "*anche nei territori [...] di*

pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987”, contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga “*vincoli di inedificabilità assoluti*”. Le disposizioni censurate, pertanto, consentono di realizzare interventi edilizi, nell’ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nella vicenda oggetto dei giudizi principali, non pongano vincoli di inedificabilità assoluti. Per la Corte, alla luce di quanto esposto, la questione è fondata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, “*la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato*” e ricorda in proposito ed in particolare, la propria sentenza 172/2018. Di conseguenza., la tutela paesaggistica costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019). In tale ottica, l’art. 145 del d.lgs. 42/2004, dedicato al “*coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*”, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che “*deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto*” e la Corte ricorda la sentenza 141/2021 e nello stesso senso, la sentenza 74/2021. Come sottolinea la sentenza della Corte, 11/2016, vengono definiti i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. La Corte sottolinea che non è giustificata alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente. Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all’ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare “*la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera -esigenza urbanistica-*” (sentenza 11/2016) e, perciò, per compromettere quell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, “*ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali*” (sentenza n. 74 del 2021). Per la Corte, inoltre, non rileva il fatto che le previsioni censurate si collochino nell’ottica di una complessiva rivitalizzazione dell’attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul cosiddetto Piano casa. Secondo la Corte, la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”, trattandosi di competenza che “*si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia -edilizia ed urbanistica-*” (sentenza n. 86 del 2019). La Corte ricorda che il piano paesaggistico è “*strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio*” come sancito dalla sentenza 172/2018. Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla l.r. Campania 19/2009 possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della l.r. Campania 35/1987, di approvazione del “*Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana*”, quando esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

SENTENZA N. 261
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), promossi dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con tre ordinanze del 12 gennaio 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 66, 67 e 68 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione della A. M. Marine srl in liquidazione, della Aldebaran srl e della F. G. Buildings srl, del Comune di Sorrento e di Apreda Mario e Apreda Michele, nonché l'atto di intervento dell'associazione Fare Ambiente MEE - Movimento ecologista europeo;

udito nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto e Enrico Soprano per A. M. Marine srl in liquidazione, Ciro Sisto per Aldebaran srl e F. G. Buildings srl, Maurizio Pasetto per il Comune di Sorrento e Francesco Saverio Esposito per Apreda Mario e Apreda Michele;

deliberato nella camera di consiglio del 24 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 (reg. ord. n. 66, n. 67 e n. 68 del 2021), il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– Le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul cosiddetto "Piano casa", volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione.

In particolare, l'art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia»; il comma 3 stabilisce che «[n]on sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell'area Sorrentino-Amalfitana); e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche «nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987».

1.2.– Secondo il rimettente, dal combinato disposto delle citate previsioni deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Di qui la denunciata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio.

2.– In via preliminare, va rilevato che i tre giudizi incidentali, per l'identità della questione sollevata, dei parametri evocati e delle argomentazioni poste a sostegno della censura, sono sovrapponibili e pertanto vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

Sempre in via preliminare, va ribadita l'ordinanza del 24 novembre 2021, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo, in quanto relativo a un soggetto estraneo al giudizio principale e privo di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio.

3.– Passando all'esame della questione, essa è, anzitutto, rilevante.

Nei giudizi principali, il Consiglio di Stato ha pronunciato sentenze parziali con le quali ha respinto tutti i motivi di gravame volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, volti a far dichiarare l'inammissibilità o l'irricevibilità degli originari ricorsi, la non applicabilità del PUT all'intervento edilizio oggetto di controversia, nonché la compatibilità di quest'ultimo al medesimo Piano.

L'annullamento degli atti relativi al procedimento edificatorio dipende, pertanto, unicamente dalla questione sollevata nella presente sede, relativa all'ammissibilità di una deroga parziale al PUT da parte delle disposizioni oggetto di censura.

In tal senso, peraltro, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, variamente sollevate dalle parti intervenute sul presupposto che i giudizi principali potevano essere definiti indipendentemente dalla presente questione, e sulla sola base del PUT.

Nei giudizi principali, infatti, il Consiglio di Stato ha già pronunciato sentenze parziali con le quali ha rigettato i motivi di appello volti ad accertare la compatibilità con il PUT dell'intervento edilizio in questione; su questo tema, pertanto, il rimettente ha già esaurito la propria potestas iudicandi.

3.1.– Va inoltre condivisa la valutazione del giudice a quo circa la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate.

Ed infatti, posto che l'art. 12-bis, comma 2, della legge reg. Campania n. 19 del 2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia», la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni «anche nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987», contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga «vincoli di inedificabilità assoluti».

Le disposizioni censurate, pertanto, consentono di realizzare interventi edilizi, nell'ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nella vicenda oggetto dei giudizi principali, non pongano vincoli di inedificabilità assoluti.

4.– Ciò posto, la questione è fondata.

4.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenza n. 172 del 2018), con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019).

In tale ottica, l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al «[c]oordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito

[...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021).

4.2.– Vengono così definiti – come sottolinea la sentenza n. 11 del 2016, menzionata nelle ordinanze di rimessione – i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

E tale modello, prosegue la richiamata pronunzia, non è alterato «[dal]l’eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela [...] attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici»; tale scelta, in particolare, «non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente».

4.3.– Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente.

Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all’ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera “esigenza urbanistica”» (sentenza n. 11 del 2016) e, perciò, per compromettere quell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, «ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 74 del 2021).

4.4.– Né rileva il fatto che le previsioni censurate si collochino nell’ottica di una complessiva rivitalizzazione dell’attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul cosiddetto Piano casa.

Questa Corte, infatti, ha già affermato che la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», trattandosi di competenza che «si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia “edilizia ed urbanistica”» (sentenza n. 86 del 2019).

Il piano paesaggistico, infatti, è «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018).

5.– Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla legge reg. Campania n. 19 del 2009 possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge reg. Campania n. 35 del 1987, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana», quando esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Sentenza: 11 novembre 2021, n. 262

Materia: beni culturali e ambientali

Parametri invocati: artt. 9, 97, 117, secondo comma, lett. s) ed m), Cost; artt. 4 e 8 DPR 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige); principio delle grandi riforme economico-sociali; - artt. 21 e 106, comma 2 bis, d.lgs. 42/2004, art. 181, comma 3, d.l. 34/2020, come convertito in l. 17 luglio 2020, n. 77, escluse successive modifiche, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 37 e 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022);

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 3/2020;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge della Provincia autonoma di Trento 3/2020.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe.

Preliminarmente, la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riferita all'articolo 37 della Legge della Provincia autonoma di Trento 3/2020.

Riguardo alla questione riferita ai commi 1 (solo in quanto contiene un termine temporale riferito ai commi 6 e 9) e gli stessi commi 6 e 9, la Corte ricostruisce brevemente il quadro normativo: il decreto legge 34/2020 aveva autorizzato, all'atto della conversione in legge 77/2020, ed escluse le successive modifiche, gli esercenti pubblici esercizi di somministrazione (l. 287/1991) a collocare sul suolo pubblico, o comunque in spazi aperti, "plateatici" per installazioni leggere di *dehors* o simili, senza l'autorizzazione paesaggistica della competente soprintendenza, normalmente prevista dal codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004). Questa possibilità, prevista eccezionalmente a cagione dell'emergenza epidemiologica, veniva concessa fino al 31 ottobre 2020.

Il comma 6 dell'articolo 43 della legge provinciale estende questa eccezionale facoltà fino al 31 dicembre 2021.

La Corte precisa che gli interventi successivi alla conversione in legge, che hanno prorogato il termine anche nella normativa statale non sono da tenersi in considerazione, in quanto la legittimità della norma provinciale va valutata con riferimento al momento della sua entrata in vigore.

A questo punto, i giudici precisano che il cosiddetto limite delle grandi riforme economico-sociali, da sempre applicabile alla legislazione delle regioni a statuto speciale, continua ad imporsi anche successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con l. cost. 3/2001, richiamando diversi conformi precedenti (536/2002, 51/2006, 160/2021). Ricordano, in base agli evocati precedenti, come tutte le disposizioni che regolano l'uso dei beni tutelati, anche

subordinandone taluni impieghi al nulla osta della soprintendenza, sono da qualificarsi come “norme di grande riforma economico -sociale”.

La deroga disposta dal legislatore statale non poteva dunque essere prorogata nel suo effetto temporale dalla legge provinciale, che ha così violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali (art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.).

A proposito del comma 9 dell'articolo 43 della legge provinciale, la pronuncia ripete lo stesso ragionamento, ripercorso a *fortiori*.

Infatti tale disposizione prospetta, per il futuro, fino al 31 dicembre 2021, sempre in merito al rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di manufatti leggeri a servizio ed ornamento di bar e ristoranti, la sostituzione del nulla osta della soprintendenza con il rispetto di emanande linee guida elaborate dal Consiglio delle Autonomie Locali, per ambiti sovracomunali omogenei dal punto di vista delle caratteristiche del territorio.

Essendo ancora più forte la compromissione delle competenze legislative esclusive statali, anche questa disposizione, assieme a quella del comma 6 citato, viene dichiarata illegittima costituzionalmente.

Il comma 1 dell'articolo 43 della l. provinciale viene dichiarato incostituzionale solo per quanto riguarda il termine che si riferisce ai commi 6 e 9, come detto costituzionalmente illegittimi.

SENTENZA N. 262
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 37 e 43, commi 1, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 luglio 2020, depositato in cancelleria il 17 luglio 2020, iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

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

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

deliberato nella camera di consiglio dell'11 novembre 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 59 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 37 e 43, commi 1, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con lo stesso ricorso.

3.– Con il primo motivo di censura viene impugnato, in riferimento all'art. 97 della Costituzione e agli artt. 4 e 8 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), l'art. 37 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che modifica la legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento).

Il ricorrente rileva che le disposizioni impuginate, «nel modificare l'articolo 22-bis della citata legge n. 7 del 1997 in materia di concorsi pubblici per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia, rendono, nell'ambito dei concorsi per esami e titoli, solo eventuale il percorso formativo e altrettanto eventuale la conseguente verifica finale, che, viceversa, in base alla disciplina previgente, erano obbligatori».

Tale modifica, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, contrasterebbe con l'art. 97 Cost., di cui sarebbe attuazione il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali

sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il cui art. 1, comma 3, stabilisce che «[I]e disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

In particolare, il ricorrente evidenzia che tra i principi di cui all'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), richiamati dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, vi è quello che impone di «prevedere una disciplina uniforme per i procedimenti di accesso alle qualifiche dirigenziali di primo livello» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge n. 421 del 1992), che la Provincia autonoma di Trento sarebbe tenuta a rispettare perché, pur avendo, ai sensi dell'art. 8, numero 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto», essa incontra, ai sensi dell'art. 4 dello stesso statuto, il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

3.1.– La Provincia autonoma di Trento, regolarmente costituitasi in giudizio, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione della questione.

3.2.– L'eccezione è fondata.

3.3.– Per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone, in particolare, nei giudizi proposti in via principale (ex plurimis, sentenza n. 115 del 2021).

Nel caso di specie, il ricorrente non ha chiarito le ragioni del contrasto tra la norma impugnata e la disciplina statale dettata dal d.lgs. n. 165 del 2001, che avrebbe implicato quanto meno l'individuazione degli elementi fondamentali del sistema statale di reclutamento dei dirigenti, limitandosi a dedurre, in modo sostanzialmente apodittico, la violazione del principio di uniformità dei procedimenti di accesso alle qualifiche dirigenziali di primo livello stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera f), della legge n. 421 del 1992, come richiamato dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La genericità delle doglianze, sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, determina, dunque, l'inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenza n. 25 del 2021).

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il secondo motivo di ricorso, l'art. 43, commi 1, 6 e 9, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, deducendo che dette disposizioni che semplificano i procedimenti per l'installazione di plateatici e di altre strutture leggere, esentando sino al 31 dicembre 2021 gli esercizi pubblici dalle autorizzazioni previste dagli artt. 21 e 106 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), ovvero sostituendo, con riferimento a talune tipologie di installazioni, il procedimento di autorizzazione con un procedimento di controllo successivo, effettuato a campione, si porrebbero in contrasto con quanto previsto dall'art. 181 (recte: 181, comma 3) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77.

La norma statale, infatti, stabilendo che «la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 1, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'articolo 5 della legge n. 287 del 1991, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del decreto legislativo», avrebbe consentito tali procedure in deroga non oltre il 31 ottobre 2020.

Tale contrasto comporterebbe, ad avviso del ricorrente, la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere s) ed m), Cost., e quella dei limiti della potestà legislativa provinciale stabiliti dal combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

4.1.– La difesa provinciale, preliminarmente, ha eccepito l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione delle censure, in quanto il ricorrente, da un lato, avrebbe omesso di chiarire i rapporti tra la portata applicativa della norma statale richiamata come norma interposta e la disposizione impugnata, mentre, dall'altro, non avrebbe esposto le ragioni in forza delle quali il termine fissato dall'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, debba essere inteso come termine di rimozione, nonostante l'inequivoco dettato letterale che fa espresso riferimento alla «posa in opera temporanea» dei manufatti.

4.2.– L'eccezione non è fondata.

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

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

Nella specie, tali requisiti sono soddisfatti.

Il ricorso, infatti, 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, le ragioni del contrasto tra le norme impugnate e la disciplina statale posta dall'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sono esposte dal ricorrente in modo chiaro e particolarmente articolato.

4.4.– Sempre preliminarmente, va chiarito che, nonostante il ricorrente denunci i commi 1, 6 e 9 dell'art. 43 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, le censure formulate nel ricorso si appuntano sulle previsioni contenute nei commi 6 e 9 di tale disposizione, che implicitamente richiamano il termine del 31 dicembre 2021, indicato ad altri fini nel comma 1 del detto art. 43.

Risultano, invece, estranee all'impugnativa le altre disposizioni, contenute nel citato comma 1 dell'art. 43 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che si riferiscono alle previsioni urbanistiche, al regolamento urbanistico-edilizio provinciale e ai regolamenti edilizi comunali, dettando una espressa disciplina ad hoc sino al 31 dicembre 2021.

4.5.– Così precisati il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.6.– La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, oggetto di detto parametro costituzionale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base [...] 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» degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 536 del 2002).

In particolare, questa Corte ha espressamente qualificato come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le Regioni a statuto speciale e le Provincie autonome di Trento e di Bolzano, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela (ex plurimis, sentenza n. 160 del 2021), tra i quali vanno, indubbiamente, annoverati anche gli artt. 21 e 106 che, rispettivamente, individuano gli interventi sui beni culturali soggetti ad autorizzazione e ne regolamentano l'uso individuale.

4.7.– Alla luce di ciò, non assume rilievo il fatto che l'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, cioè la norma interposta evocata dall'Avvocatura generale dello Stato, sia stata oggetto, successivamente alla proposizione del ricorso, di numerosi interventi da parte del legislatore statale che hanno progressivamente modificato, estendendolo sino al 31 dicembre 2021, l'originario termine del 31 ottobre 2020.

Si tratta, infatti, di norme statali sopravvenute rispetto alle disposizioni impugnate, la cui illegittimità costituzionale non può essere sanata per il periodo precedente a tali interventi, dovendo, invece, essere scrutinata in relazione al quadro normativo vigente al tempo della loro entrata in vigore.

4.8.– Il termine introdotto dall'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in particolare, risulta funzionale ad una significativa, ma del tutto eccezionale (in quanto limitata al periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19), misura di semplificazione volta ad esentare dalle autorizzazioni, altrimenti richieste ai sensi degli artt. 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, connesse alle attività di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e di bevande previste dall'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287 (Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi).

La norma statale introduce, cioè, una disciplina volta specificamente ad assicurare, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, il contemperamento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche, nel rispetto delle doverose misure di distanziamento interpersonale per il contenimento della pandemia, derogando, per un periodo predeterminato dallo stesso legislatore statale, ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale.

Le disposizioni provinciali impugnate prevedono, invece, rispetto alla normativa statale invocata dal ricorrente come parametro interposto, un diverso termine (il 31 dicembre 2021 invece che il 31 ottobre 2020) entro il quale gli esercizi pubblici sono esonerati dalle autorizzazioni di cui agli artt. 21 e 106, comma 2-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini dell'«installazione di basamenti o pedane non cementizie semplicemente in appoggio, di delimitazioni perimetrali costituite da elementi a verde con carattere ornamentale nonché per la collocazione di sedie, tavolini e ombrelloni» (così art. 43, commi 1 e 6, della legge prov. Trento n. 3 del 2020).

La disposizione contenuta, poi, nel comma 9 dell'art. 43 della legge prov. Trento n. 3 del 2020 stabilisce, con una deroga ancora più significativa rispetto alla disciplina statale, che, «[i]n considerazione della valorizzazione delle specifiche caratteristiche territoriali, il Consiglio delle autonomie locali può elaborare linee guida per ambiti territoriali comprensivi di due o più comuni. Per agevolare il rilascio delle autorizzazioni previste dal comma 5, la Provincia, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, può definire linee guida necessarie per l'installazione delle strutture previste dal comma 1, che consentono di non richiedere le autorizzazioni della struttura competente per la tutela dei beni culturali previste dagli articoli 21 e 106 del decreto legislativo n. 42 del 2004. Il protocollo prevede l'impegno per i comuni di trasmettere alla soprintendenza le autorizzazioni concesse per il successivo controllo a campione».

4.9.– Pertanto, è indubbio che le disposizioni impugnate si ingeriscano in un ambito di competenza riservato esclusivamente allo Stato, trattandosi, nella specie, di parametri interposti espressivi di norme di grande riforma economico-sociale.

Dall'art. 21 cod. beni culturali – che al comma 4 prevede che, anche fuori dalle ipotesi espressamente previste dai commi precedenti di interventi soggetti ad autorizzazione, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione della

soprintendenza – è, infatti, enucleabile il principio di grande riforma economico-sociale secondo cui ogni intervento su beni culturali deve essere autorizzato, in quanto qualunque tipologia di manufatto è potenzialmente suscettibile di incidere sul significato e la portata culturale del bene interessato.

Sotto questo profilo, le norme provinciali impugnate prefigurano, invece, un meccanismo di semplificazione della gestione dei beni culturali, connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, significativamente difforme, non solo sotto il profilo dell'estensione temporale delle deroghe, da quello statale.

Se, infatti, per le opere contemplate dal comma 6 dell'art. 43 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, le disposizioni impugnate prevedono l'esenzione dalle «autorizzazioni della soprintendenza per i beni culturali di cui agli articoli 21 e 106, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 42 del 2004» sino al 31 dicembre 2021, a fronte della data del 31 ottobre 2020 fissata dall'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, nel comma 9 dello stesso art. 43, i procedimenti di autorizzazione preventiva previsti dalla disciplina statale, per lo stesso periodo di tempo, risultano addirittura sostituiti con procedimenti di controllo successivo, effettuati a campione.

La Provincia autonoma di Trento, estendendo con le norme impugnate il termine previsto dall'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e regolamentando autonomamente la materia, ha, pertanto, violato una norma fondamentale di grande riforma economico-sociale della legislazione statale, eccedendo così il limite posto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» dall'art. 8, numero 3), dello stesso statuto, determinando così il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Si deve, dunque, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge Prov. Trento n. 3 del 2020.

5.– Restano assorbite le residue doglianze formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge prov. Trento n. 3 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione e agli artt. 4 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 155/2021, in materia di autorizzazione paesaggistica;

Sentenza n. 170/2021, in materia di paesaggio;

Sentenza n. 211/2021, in materia di opere pubbliche e di lavori pubblici;

Sentenza n. 221/2021, in materia di contratti pubblici;

Sentenza n. 240/2021, in materia di enti locali;

Sentenza n. 249/2021, in materia di usi civici.