

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale
Settore Assistenza giuridica e legislativa

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE

CON NOTE DI SINTESI

I semestre 2020

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

Luglio 2020

PRESENTAZIONE

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

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

La sintesi delle sentenze del primo semestre 2020 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Paola Garro, Caterina Orione, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Federica Romeo, Anna Traniello Gradassi.

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

Gemma Pastore

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2020

INDICE

Pubblico impiego; ordinamento civile

Sentenza 3 dicembre 2019, n. 5 del 2020

articoli 24, 28, 47, 53 e 55 della legge regionale della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 “Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata”. Pag. 1

Referendum popolare abrogativo; leggi elettorali; attribuzione seggi nei collegi elettorali

Sentenza 16 gennaio 2020, n. 10

articoli 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e le allegate Tabelle A-bis e A-ter; articoli 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19 del d.lgs 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica) e le allegate Tabelle A e B; articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari); articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali). Pag. 15

Ordinamento civile, pubblico impiego, tutela della concorrenza

Sentenza 15 gennaio 2020, n. 16

artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2018. Legge di stabilità regionale). Pag. 35

Banche a carattere regionale-Provvedimento della Banca d'Italia di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo e nomina degli organi straordinari nella Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani

Sentenza 15 gennaio 2020, n. 17

provvedimento della Banca d’Italia del 26 marzo 2019. Pag. 51

Tutela della salute

Sentenza 5 novembre 2019, n. 20 del 2020

art. 1, c. 1, lett. b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale). Pag. 58

Autonomia organizzativa del Consiglio regionale, composizione delle commissioni consiliari

Sentenza 29 gennaio 2020, n. 22

sentenza 21 febbraio 2019, n. 260 del TAR Puglia, sede di Bari, Sezione I. Pag. 65

Ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 15 gennaio 2020, n. 25

articoli 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Pag. 73

Cyberbullismo - Terzo settore

Sentenza 29 gennaio 2020, n. 27

art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo).

Pag. 83

Cave e torbiere (residuale)

Sentenza 29 gennaio 2020, n. 31

artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, 12, comma 4 e 32, comma 1, lett. c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava),.

Pag. 88

Pubblico impiego; concorsi pubblici

Sentenza 28 gennaio 2020, n. 36

articolo 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43 "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)"

Pag. 99

Tutela della salute

Sentenza 6 marzo 2020, n. 38

articolo 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018).

Pag. 106

Appalti, incarichi dirigenziali, dibattito pubblico

Sentenza 28 gennaio 2020 n. 39

legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007) articolo 1 e legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), articoli 2, 11 e 18.

Pag. 114

Caccia

Sentenza 29 gennaio 2020, n. 40

art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

Pag. 125

Ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 29 gennaio 2020, n. 43

artt. 4, comma 1, lettera a), 5, comma 1, lettera a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018).

Pag. 132

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 28 gennaio 2020, n. 44

art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi).

Pag. 147

Tutela del benessere animale

Sentenza 9 marzo 2020, n. 45

legge della Regione Molise 11 febbraio 2019 n. 1 (Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 “Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale”).

Pag. 157

Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 3 dicembre 2019, n. 51 del 2020

articolo 24, comma 1, L. Provincia Autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia); art. 1 D.lgs. 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino- Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio).

Pag. 166

Tutela della salute - servizio di continuità assistenziale

Sentenza 11 febbraio 2020, n. 53

art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale). . .

Pag. 172

Trasporto pubblico locale e tutela della concorrenza

Sentenza 26 febbraio 2020, n. 56

art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Pag. 177

Bilancio e contabilità pubblica – tutela della salute – fondi strutturali europei

Sentenza 15 gennaio 2020, n. 62

artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Pag. 197

Caccia

Sentenza 9 marzo 2020, n. 63

art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”).

Pag. 220

Governo del territorio – edilizia - urbanistica

Sentenza 26 febbraio 2020, n. 64

articolo 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli articoli 3, 5,

97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione. Pag. 227

Governo del territorio – edilizia - urbanistica

Sentenza 9 marzo 2020, n. 70

art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)”. Articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante “Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell’edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)” Pag. 234

Usi civici

Sentenza 12 febbraio 2020, n. 71

art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002». Pag. 249

Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - tutela della salute

Sentenza 24 aprile 2020, n. 72

articolo 1, commi 1 e 2 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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) - LEA socio-sanitari - Quote di compartecipazione), Pag. 264

Bilancio statale - Trasferimento alle Regioni di risorse connesse all’esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse e di somme per la compensazione del minor gettito dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

Sentenza 24 aprile 2020, n. 76

articoli 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, nella parte in cui non hanno disposto l’assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all’esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse, e Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5. «Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro». Pag. 271

Pubblico impiego; ordinamento degli uffici regionali e degli enti dipendenti della Regione

Sentenza 25 febbraio 2020, n. 77

art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, 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), nonché art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12

Pag. 281

Ordinamento civile, armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 9 marzo 2020, n. 78

art. 1, c. 857, 859, 862, 863, 865 e 866, 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)

Pag. 290

Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza

Sentenza 20 aprile 2020, n. 88

artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata)

Pag. 313

Nuclei familiari - agevolazioni

Sentenza 7 aprile 2020, n. 91

artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia)

Pag. 323

Contratti pubblici; appalti; tutela della concorrenza

Sentenza 5 maggio 2020, n. 98

art. 10, comma 4, legge regionale Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Pag. 332

Concessioni di costruzione ed esercizio di impianti funiviari a uso turistico-sportivo-procedure di evidenza pubblica

Sentenza 22 aprile 2020, n. 103

legge Prov. autonoma Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca) articoli 44, comma 3, e 45.

Pag. 338

Energia

Sentenza 8 aprile 2020, n. 106

articoli 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata)

Pag. 356

Ordinamento civile

Sentenza 6 maggio 2020, n. 112

articolo 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata).

Pag. 370

Tutela dell'ambiente

Sentenza 19 maggio 2020, n. 117

artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019).

Pag. 377

Governo del territorio, urbanistica

Sentenza 10 marzo 2020, n. 119

legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art.64

Pag. 389

Pubblico impiego – ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – organizzazione del personale

Sentenza 25 giugno 2020, n. 126

articoli 1, comma 3, e 2 della legge Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009).

Pag. 401

Pubblico impiego - ordinamento e organizzazione amministrativa

Sentenza 10 giugno 2020, n. 128

legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana)

Pag. 413

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag. 421

Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 5 del 2020

Materia: pubblico impiego; ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: Articoli 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 24, 28, 47, 53 e 55 della legge regionale della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 “Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata”

Esito:

1. Illegittimità costituzionale degli articoli 24, 47, comma 1, in relazione all’articolo 117, terzo comma, Cost., e dell’articolo 53 della l.r. Basilicata n. 38/2018
2. Cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata per l’art. 28 della l.r. Basilicata n. 38/2018
3. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 47, comma 1, della l.r. Basilicata 38/2018 con riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 55 della l.r. Basilicata n. 38/2018, con riferimento alla violazione dell’art. 117, co. 2, lett. l), Cost.

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale in relazione agli articoli 24, 28, 47, 53 e 55 della legge regionale Basilicata n. 38 del 2018, per violazione degli articoli 3, 51, 97, 117, co. 2, lett. l), e comma 3, della Costituzione. L’articolo 24 della l.r. 38/2018 viene impugnato nella parte in cui dispone il transito automatico nell’organico della Regione Basilicata del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. Ciò comporterebbe una violazione della regola di accesso agli impieghi presso le amministrazioni pubbliche tramite concorso espressa dall’articolo 97 Cost., e con il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione. In merito a tale questione, esiste una giurisprudenza costante della Corte costituzionale che ne dimostra la fondatezza. In diverse sentenze precedenti, la Corte ha delimitato rigorosamente la facoltà del legislatore di introdurre delle deroghe al principio del concorso pubblico, riconoscendo questa possibilità solo quando le deroghe siano funzionali al buon andamento della PA, laddove ricorrano straordinarie esigenze di interesse pubblico e sempre nel rispetto della verifica della professionalità del personale che viene assunto, poiché la necessità del concorso pubblico discende dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e da quello del rispetto delle pari opportunità di accesso in capo a tutti i cittadini, di cui agli articoli 97 e 51 della Costituzione (sentenze n. 40/2018, 117/2017, 7/2015, 134/2014, 225/2010). Contrariamente, un trasferimento automatico del tipo previsto dalla norma in questione si risolverebbe in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari, in violazione dei principi costituzionali suddetti, poiché la norma regionale non soddisfa nemmeno le condizioni che

giustificherebbero, secondo il predetto orientamento giurisprudenziale, la deroga al principio del pubblico concorso. Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 24, l.r. Basilicata n. 38/2018.

In merito all'articolo 28 della medesima legge regionale, viene fatto oggetto di censure nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'articolo 10, l.r. Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), prevedendo che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvalga di Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.). Secondo il ricorrente, tale previsione si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore nazionale in materia di tutela della salute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157, secondo cui gli animali esotici non devono essere collocati nei centri di recupero della fauna selvatica autoctona, in contatto con la stessa. Tuttavia, il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento alla questione in oggetto, a seguito dell'ulteriore sopravvenuta modifica dell'art. 10, co. 2, l.r. Basilicata n. 2/1995 da parte dell'articolo 16 della legge regionale del 13 marzo 2019, n. 4, per cui ad oggi la disposizione novellata prevede che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) e non più dei C.R.A.S.E. Non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, ma non risulta un interesse a coltivare il giudizio su questo punto e, in linea con una costante giurisprudenza della Corte, è possibile dichiarare il cessare della materia del contendere (sent. n. 171/2019; 94/2018; 19/2015).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'articolo 47 della l.r. Basilicata 38/2018, il quale dispone la proroga, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, delle graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del d.l. 101/2013, convertito con modifiche nella L. 125/2013. Lo stesso articolo stabilisce che i candidati idonei ricompresi in tali graduatorie relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2009 e approvate al 31 dicembre 2010, siano inquadrati, fino ad esaurimento delle stesse, a decorrere dal 1° marzo 2019. A detta del ricorrente, la norma in esame introduce una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore solo di alcuni soggetti determinati, pertanto in contrasto con la prescrizione dell'articolo 1, comma 1148, lettera a), 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), il quale limita la proroga delle graduatorie in oggetto solo fino al 31 dicembre 2018. Questo contrasto, secondo il ricorrente, invaderebbe la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile (articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.), contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, co. 3, Cost., e lederebbe i principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione *ex* articoli 3 e 97 Cost.

Il comma 1 dell'articolo 47 impugnato è stato abrogato successivamente alla proposizione del ricorso, tuttavia non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, poiché tra l'entrata in vigore della disposizione di cui all'articolo 47 e quella dell'abrogazione è intercorso un intervallo di tempo piuttosto lungo entro cui non è possibile dimostrare che la norma poi abrogata non sia stata applicata *medio tempore*.

Entrando nel merito, la lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile *ex* art. 117, comma 2, lett. l), Cost., essendo inerente al riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, deve essere esaminata per prima. La Consulta ha già avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga dell'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche, dichiarando non fondata la censura dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost (sent. n. 241/2018). Infatti, la graduatoria costituisce il provvedimento amministrativo conclusivo di una procedura pubblicistica, quindi di un procedimento amministrativo in cui la PA esercita i suoi poteri autoritativi. La disposizione in esame, che stabilisce la durata delle graduatorie, si colloca ancora in questo procedimento, in un momento antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro, e riguarda profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, pertanto è estranea alla sfera di competenza esclusiva

del legislatore nazionale e propria di quella regionale. Da ciò, la Consulta ricava la non fondatezza della questione di legittimità sollevata.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio impugna l'art. 47, co. 1, della l.r. Basilicata 38/2018 anche per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale all'art. 1, co. 1148, lett. a), della L. 205/2017 (legge di bilancio 2018). Per la prima volta nel 2007, con la L. n. 244, art. 3, co. 87, è stata introdotta la vigenza delle graduatorie a scorrimento dei concorsi per il personale presso le pubbliche amministrazioni per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse. Tale modalità è poi divenuta una regola generale, perché risponde all'esigenza di contenimento delle spese pubbliche e a quella di protezione dei soggetti idonei a fronte del blocco delle assunzioni, seppure negli anni si sono avute diverse proroghe al suddetto termine, che hanno permesso l'ultra-attività anche di graduatorie molto risalenti. In questo quadro, l'art. 1, co. 1148, lett. a), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle PA, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni. La norma regionale impugnata, invece, successiva alla L. 205/2017, proroga le graduatorie relative ad alcune selezioni riservate fino alla conclusione delle procedure di selezione stesse, superando il limite del 31/12/2018 imposto inderogabilmente dal legislatore statale al fine di contenere le assunzioni e le spese inerenti anche il personale regionale. A ciò si aggiunga che dopo l'entrata in vigore della norma regionale, la disciplina nazionale in materia di graduatorie pubbliche e del loro utilizzo è diventata ancora più restrittiva (L. 145 del 2018; d.l. 101/2019, convertito con modifiche nella L. 128/2019). Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, co. 1, della l.r. 38/2018 in relazione alla violazione del principio espresso dall'articolo 117, comma 3, Cost., per il tramite dell'art. 1, co. 1148, lett. a), della L. 205/2017, restando assorbita la questione sollevata per gli articoli 3 e 97 Cost.

Infine, sono impugnati gli articoli 53 e 55 della l.r. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispongono la proroga dei contratti di collaborazione presso enti strumentali della Regione e "strutture connesse". Secondo il ricorrente, gli articoli in questione determinerebbero una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., ciò perché si pongono in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 7, co. 6, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, a meno che sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di servirsi, per il medesimo scopo, di personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di selezione votata alla trasparenza, *in primis* basata sulla comparazione tra i candidati.

Il legislatore statale è intervenuto più volte in materia di collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato. In particolare, con riferimento specifico al lavoro pubblico, rileva il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il quale ha espressamente introdotto nel testo del d.lgs. 165/2001 il divieto per le PA di stipulare contratti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro, delimitando puntualmente le deroghe possibili a tale divieto: le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti specializzati, per specifiche esigenze cui non è possibile far fronte con il personale già in servizio, solo se ricorrono specifici presupposti di legittimità. L'obiettivo della disciplina è quello di scongiurare alla radice il rischio che si abusi delle collaborazioni esterne anche se si è in presenza di un elevato numero di risorse di personale dipendente.

Per quanto riguarda l'articolo 53, esso proroga la scadenza di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività individuate dallo

stesso. Il ricorrente sottolinea che i contratti che l'articolo in questione interviene a prorogare sono già stati oggetto di rinnovo, inoltre le prestazioni che ne sono oggetto sono svariate e molto eterogenee, e pertanto tradiscono la necessaria natura temporanea indicata dalle norme nazionali e i progetti sottesi alle collaborazioni sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto invece dal d.lgs. 165/2001. A ciò si aggiunga che non c'è modo di verificare se la Regione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili al suo interno per lo svolgimento di tali compiti e al posto di nominare collaboratori esterni. Per questi motivi, la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 53 della l.r. Basilicata, per violazione dell'articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.

In merito all'articolo 55, esso dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione coordinata e continuativa relativi allo svolgimento di attività connesse all'attuazione della programmazione euro-regionale realizzata con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 e alla realizzazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e culturale definiti a livello europeo. La disposizione in oggetto permette alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione di specifici progetti in vista del perseguimento di altrettanto specifici obiettivi, posti dall'Unione europea. La Corte costituzionale sottolinea, inoltre, la complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, che in passato ha indotto la Regione Basilicata a stipulare contratti di collaborazione sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico. A detta della Consulta, quindi, la proroga dei contratti di collaborazione di cui all'art. 55 della l.r. Basilicata 38/2018 è necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, al fine di evitare il rischio della sospensione o della perdita dei finanziamenti stessi. Pertanto, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'articolo 55 l.r. 38/2018, il quale non contrasta con la disciplina contenuta nel d.lgs. 165/2001 e quindi non lede la competenza statale in materia di ordinamento civile di cui all'articolo 117, co. 2, lett. l.), della Costituzione.

In conclusione, la Corte costituzionale dichiara: l'illegittimità costituzionale degli articoli 24, 47, comma 1, e 53 della l.r. Basilicata n. 38/2018; la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata per l'art. 28 della l.r. Basilicata n. 38/2018; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della l.r. Basilicata 38/2018 con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della l.r. Basilicata n. 38/2018, con riferimento alla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.

SENTENZA N. 5
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28, 47 (recte: art. 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-29 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 29 gennaio 2019, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicoletta Pisani per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, oltre che delle disposizioni che hanno formato oggetto della sentenza n. 286 del 2019, degli artt. 24, 28, 47 (recte: 47, comma 1), 53 e 55 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Poiché le disposizioni impugnate incidono su materie differenti e sono state censurate in riferimento a parametri e sotto profili eterogenei, occorre esaminare separatamente le questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

2.– È impugnato, in primo luogo, l'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui dispone che «[a]l fine di razionalizzare l'impiego del personale a tempo indeterminato appartenente ad enti pubblici economici o a società a totale partecipazione pubblica in servizio presso gli uffici della Regione Basilicata da almeno cinque anni se ne dispone, a domanda, il passaggio nei ruoli regionali, nel rispetto della normativa vigente in materia di limiti alla spesa per il personale».

Questa norma dispone il transito automatico nell'organico della Regione Basilicata del personale dipendente, a tempo indeterminato, degli enti pubblici economici e delle società a totale partecipazione pubblica, in servizio da almeno cinque anni presso gli uffici regionali, senza prevedere alcuna verifica di professionalità. Secondo il ricorrente essa si porrebbe in contrasto con la regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (art. 97

Cost.) e con il principio secondo cui tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (artt. 3 e 51 Cost.).

2.1.– La questione è fondata.

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; fra le tante, sentenze n. 110 del 2017, 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, «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.» (sentenza n. 225 del 2010).

Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il 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 la previsione del previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, ma anche senza alcuna giustificazione della necessità funzionale dell'amministrazione (fra le tante, sentenza n. 225 del 2010). Un simile trasferimento automatico non può che 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. (fra le altre, sentenze n. 227 del 2013 e n. 62 del 2012).

Anche la norma regionale qui esaminata non soddisfa le condizioni che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso. Essa, infatti, dispone l'inquadramento automatico nei ruoli della Regione di personale a tempo indeterminato di enti di diritto privato – enti pubblici economici e società a totale partecipazione pubblica – solo su domanda, senza alcuna valutazione di professionalità. Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna peculiare ragione giustificatrice, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, cui certamente non possono ricondursi le generiche finalità di «razionalizzazione dell'impiego del personale a tempo indeterminato», indicate dalla medesima norma.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

3.– È, poi, fatto oggetto di censure l'art. 28 della medesima legge regionale, nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce che «[p]er la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Il ricorrente sostiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di tutela della salute (umana e animale) nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), secondo cui gli animali esotici, il cui stato sanitario e la cui provenienza spesso non sono noti, non devono essere collocati nei centri di recupero della fauna selvatica, in contatto con la stessa, per motivi di benessere animale e in ossequio a evidenti principi di prevenzione e di precauzione.

3.1.– In linea preliminare, occorre tener conto della circostanza che il ricorrente ha rinunciato parzialmente al ricorso, con riferimento a tale questione, a seguito della sopravvenuta modifica dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, come sostituito dall'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, a opera dell'art. 16 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione

Basilicata). Il citato art. 10, comma 2, nel testo finale novellato, dispone che «per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la Regione si avvale dei Centri di Recupero degli Animali Selvatici (C.R.A.S.) provvisti di assistenza medico-veterinaria e sottoposti a vigilanza veterinaria dell'Azienda Sanitaria territorialmente competente», anziché dei «Centri di Recupero degli Animali Selvatici ed Esotici (C.R.A.S.E.)».

Non è pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, ma non risulta un suo interesse a coltivare il giudizio, se si tiene conto del fatto che la medesima Regione aveva richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere, all'indomani della modifica legislativa e prima dell'atto di rinuncia parziale al ricorso da parte del ricorrente. In linea con una ormai costante giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenza n. 171 del 2019; fra le altre, sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015), si può, dunque, dichiarare cessata la materia del contendere.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, altresì, l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispone la proroga, «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle «graduatorie delle selezioni riservate, indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione» (comma 1), e stabilisce che «[i] candidati idonei ricompresi nelle graduatorie di cui all'articolo 4 della legge regionale 25 ottobre 2010, n. 31, relative a selezioni per progressioni verticali indette antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approvate al 31 dicembre 2010, sono inquadrati fino ad esaurimento delle stesse, nelle graduatorie per le quali hanno concorso, a decorrere dal 1° marzo 2019» (comma 2).

Il ricorrente ritiene che la norma in esame introduca una disciplina derogatoria, in materia di proroga di graduatorie regionali, in favore soltanto di determinati soggetti, in contrasto con la prescrizione dell'art. 1, comma 1148, lettera a), 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), secondo cui «l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni», è prorogata fino al 31 dicembre 2018.

Oltre a invadere la sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), tale norma si porrebbe in contrasto con i principi di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.) delineati dal legislatore statale nella citata legge n. 205 del 2017, con conseguente lesione dei principi di eguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.).

4.1.– In linea preliminare, si deve considerare che il comma 1 dell'impugnato art. 47 è stato abrogato, successivamente alla proposizione del ricorso, a opera dell'art. 17, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Le censure formulate dal ricorrente sono rivolte esclusivamente al comma 1 dell'impugnato art. 47, sebbene sia stato riprodotto anche il testo del comma 2 del medesimo articolo – che peraltro ha un oggetto diverso – per cui si deve valutare se permanga la materia del contendere, a seguito dello *ius superveniens*.

Poiché l'abrogazione è evidentemente satisfattiva delle richieste del ricorrente, si deve verificare se la norma abrogata abbia ricevuto applicazione medio tempore (fra le tante, di recente, sentenze n. 180 del 2019 e n. 238 del 2018).

Premesso che la legge n. 4 del 2019, che ha disposto l'abrogazione del comma 1 dell'art. 47, è entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) e cioè il 15 marzo 2019, mentre la legge regionale n. 38 del 2018 era entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul BUR e cioè il 22 novembre 2018, c'è un intervallo temporale entro cui non si dimostra in alcun modo che la norma non sia stata applicata. Ciò basta a escludere una pronuncia di cessazione della materia del contendere, e quindi si rende necessario l'esame del merito delle questioni promosse nei confronti dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.2.– Quanto al merito, il ricorrente denuncia, fra l'altro, la lesione della sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) da parte della norma regionale che dispone la proroga – «fino alla conclusione delle procedure» di stabilizzazione – delle graduatorie relative alle «selezioni riservate indette ai sensi dell'articolo 4, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013, oggetto delle procedure di stabilizzazione ex art. 20, comma 1 del D. Lgs. n. 75/2017», in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale. Tale questione, inerente al riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni, deve essere esaminata per prima. È preliminare la verifica che essa impone, circa la pretesa inesistenza di una qualsivoglia competenza regionale a disciplinare tale oggetto, di esclusiva competenza del legislatore statale.

4.2.1.– La questione è priva di fondamento.

Di recente questa Corte (sentenza n. 241 del 2018) ha avuto occasione di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva la proroga di ulteriori dodici mesi «[dell]’efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche», e ha dichiarato non fondata la censura di violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Nel ricordare che «la disciplina dei concorsi per l’accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l’attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all’incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004)», ha affermato che «[l]a regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra [...] nella disciplina dell’accesso al pubblico impiego». Le graduatorie «costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche», con cui «l’amministrazione esaurisce l’ambito proprio del procedimento amministrativo e dell’esercizio dell’attività autoritativa».

Sulla scorta di tale precedente, non vi è dubbio che anche la disposizione ora in esame detta una disciplina che «si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro» e che «riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro». Essa, pertanto, è estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

Da ciò deriva la non fondatezza della questione.

4.3.– L’art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 è, altresì, impugnato, là dove introduce una proroga «fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione», delle graduatorie relative alle selezioni riservate indette ai fini delle medesime procedure di stabilizzazione, anche per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale, in specie, all’art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017. Quest’ultimo dispone che «l’efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2018».

4.3.1.– La questione è fondata.

Lo scorrimento delle graduatorie relative a concorsi per l’accesso al pubblico impiego, nato come strumento di carattere eccezionale, è risalente nel tempo. L’art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», ha introdotto la previsione della vigenza delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione delle stesse.

Il termine citato è stato inizialmente individuato per consentire una modalità alternativa e secondaria rispetto al pubblico concorso, previsto dall’art. 97 Cost. Tale modalità è poi divenuta «regola generale», sia in considerazione delle «finalità di contenimento della spesa pubblica in relazione ai costi derivanti dall’espletamento delle nuove procedure concorsuali», sia per proteggere i soggetti collocati nelle graduatorie, «in considerazione del blocco delle assunzioni» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14).

Si sono poi avute successive e frequenti proroghe del termine, con il risultato di rendere ultra-attive anche graduatorie molto risalenti nel tempo (così, ad esempio, l'art. 17, comma 19, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali», convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102; e anche l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10). Si è inteso, in tal modo, ovviare alle esigenze funzionali delle pubbliche amministrazioni per il perdurante blocco delle assunzioni e per il mancato espletamento di nuove procedure concorsuali.

Nonostante la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) abbia indicato all'art. 17, comma 1, lettera c), il criterio direttivo della riduzione del periodo di validità delle graduatorie, anche nella prospettiva di una progressiva riapertura delle procedure concorsuali e del superamento del blocco delle assunzioni, il 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», all'art. 6, comma 1, lettera a) –, si è limitato a introdurre la mera facoltà di ciascuna pubblica amministrazione di indicare nel bando di concorso il numero di candidati idonei rispetto ai posti disponibili, senza incidere sulla validità delle graduatorie, che sono state, successivamente, in via eccezionale, ulteriormente prorogate per i citati motivi.

In questo quadro si colloca l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge di bilancio per il 2018, invocata come norma interposta dal ricorrente, che ha prorogato al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data del 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

Tale norma – che prevede la proroga al 31 dicembre 2018 anche del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, della facoltà di assunzione di personale, in particolare, nelle sue lettere b), numero 1), c), d), numero 1) e numero 2), ed e) – è già stata ricondotta da questa Corte nel novero di quelle disposizioni statali che, «agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni [...] di procedere ad assunzioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015)» (sentenza n. 241 del 2018). Essa, pertanto, nella parte in cui proroga, delimitandole, sia l'efficacia delle graduatorie vigenti, sia la facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2018, stabilisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, vincolante per le Regioni.

Con tale principio contrasta la norma regionale impugnata. Quest'ultima fa riferimento a graduatorie relative a selezioni riservate, indette – secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 6, 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 – «al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine». Nell'ambito di tali procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale disciplinate dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, «al fine di superare il precariato», la norma regionale proroga le graduatorie relative alle citate selezioni «fino alla conclusione delle procedure stesse» (art. 47, comma 1, legge reg. Basilicata n. 38 del 2018) e, quindi, al di là del limite del 31 dicembre 2018 imposto dal legislatore statale per contenere le assunzioni e con esse le spese inerenti al personale anche regionale.

Si deve osservare che, successivamente all'entrata in vigore della norma regionale impugnata, il quadro normativo statale di riferimento è andato via via mutando, in virtù dell'entrata in vigore dapprima 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), poi del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge n. 128 del 2019, che sono intervenuti sul regime delle graduatorie (in specie all'art. 1, commi da 661 a 665, della legge n. 145 del 2018, come modificato dal d.l. n. 101 del 2019). Premesso che il parametro interposto da prendere in considerazione per valutare la legittimità costituzionale della norma regionale è costituito, comunque, dai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale (e, quindi, dal citato art. 1, comma 1148, lettera a, della legge di bilancio per il 2018), non si può non segnalare che la nuova disciplina delle graduatorie dettata dal legislatore statale delinea uno scenario che risulta ancor più restrittivo quanto all'uso delle graduatorie e che, in costanza di misure di contenimento delle assunzioni, conferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica della previsione di limiti alla proroga dell'efficacia delle stesse.

Pur prorogando le graduatorie precedenti, si introducono alcune condizioni e si definiscono precisi limiti temporali. La proroga opera a partire dalle graduatorie approvate nel 2011, a condizione che i soggetti inseriti nelle stesse frequentino obbligatoriamente corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nonché superino un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità. Si afferma, inoltre, una nuova centralità del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., tuttavia connessa alla prospettiva futura e comunque eventuale della riapertura delle procedure concorsuali e dello sblocco delle assunzioni. Si delimita, in ogni caso, a regime, l'efficacia delle graduatorie e se ne ridimensiona lo scorrimento.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

4.4.– Resta assorbita l'ulteriore questione di legittimità costituzionale riferita agli artt. 3 e 97 Cost.

5.– Sono, infine, impugnati gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, là dove dispongono la proroga dei contratti di collaborazione presso enti e strutture connesse all'amministrazione regionale.

Secondo il ricorrente, tali norme si porrebbero in contrasto con l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che vieta di ricorrere alle proroghe di contratti di collaborazione, tranne che quando sia stata accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare per il medesimo scopo il personale già a disposizione dell'amministrazione, e comunque solo in via temporanea e sulla base di una procedura di comparazione fra candidati. In tal modo, esse determinerebbero una lesione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che le disposizioni impugate – gli artt. 53 e 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 – pur provvedendo entrambe a prorogare i contratti di collaborazione presso amministrazioni regionali, hanno contenuti e ambiti di operatività differenti.

Infatti, con l'art. 53 è prorogata la scadenza (al 31 dicembre 2019 e al 30 giugno 2020) di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di una serie variegata di attività, puntualmente individuate, che attengono: alla realizzazione di programmi concernenti l'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità (OPT); all'attuazione del progetto di realizzazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; ai piani e ai progetti di adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; all'attuazione del progetto di riordino del sistema di formazione continua; alla realizzazione del programma regionale di farmacovigilanza attiva e del funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; alla messa in esercizio del fascicolo sanitario elettronico; al completamento dei programmi connessi alla valorizzazione artistico-culturale.

L'art. 55, invece, dispone la proroga fino al 31 dicembre 2023 di contratti di collaborazione (coordinata e continuativa) volti ad «assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e

amministrativa dell'Amministrazione regionale e l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020». Si tratta, come è evidente, di dare attuazione alla programmazione realizzata con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, per la realizzazione degli obiettivi di coesione economica, sociale e culturale, nel quadro definito dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nei confronti di entrambe le disposizioni, deve essere esaminata tenendo conto della specificità della disciplina dettata da ciascuna di esse.

5.2.– Alla luce di tale precisazione, la questione è fondata solo con riguardo all'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.1.– Anzitutto, occorre identificare la materia cui deve ricondursi la disciplina contenuta nelle citate disposizioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro ratio, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (da ultimo sentenza n. 100 del 2019; fra le tante, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016). Poiché entrambe le disposizioni mirano a prorogare la durata di contratti di collaborazione coordinata e continuativa già in essere con enti e strutture regionali e, conseguentemente, la durata dei rapporti di collaborazione fondati su tali contratti, è evidente che esse, pur incidendo sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile.

Questa Corte ha già affermato che la disciplina del rapporto di lavoro con la Regione ascrivibile alla complessa nozione di "parasubordinazione" (come nel caso delle collaborazioni coordinate e continuative) non si discosta dal rapporto di lavoro pubblico privatizzato (sentenza n. 157 del 2019) quanto all'«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» (sentenza n. 189 del 2007). Queste ultime, che sono riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» assegnata alla competenza esclusiva del legislatore statale, «costituiscono tipici limiti di diritto privato» (sentenza n. 232 del 2019) e, come tali, si impongono alle Regioni anche con riguardo alle scelte, operate da queste ultime, in tema di «organizzazione amministrativa».

5.2.2.– Il legislatore statale è intervenuto più volte sulla materia delle collaborazioni coordinate e continuative in senso restrittivo, per impedire gli abusi nel ricorso a tale strumento contrattuale, con la conseguente elusione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) è stata introdotta la fattispecie del lavoro a progetto (artt. da 61 a 69-bis), poi delimitata nel suo uso dall'art. 1, commi da 23 a 26 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita). Infine, con il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), le norme precedenti inerenti alla collaborazione "a progetto" sono state abrogate ed è rimasta in vigore la precedente disciplina generale della collaborazione continuativa e coordinata richiamata dall'art. 409 del codice di procedura civile.

A completare un tale processo di "ridimensionamento" dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ha provveduto, con specifico riferimento al lavoro pubblico, il decreto legislativo 25

maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che ha espressamente introdotto, nel testo del d.lgs. n. 165 del 2001, il divieto per le pubbliche amministrazioni «di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro» (art. 7, comma 5-bis) e ha puntualmente delimitato le deroghe a tale divieto (art. 7, comma 6).

Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che «le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», «per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio», solo al ricorrere di specifiche condizioni, indicate come «presupposti di legittimità».

In particolare si richiede, fra l'altro, che l'oggetto della prestazione corrisponda a obiettivi e progetti specifici e determinati e sia coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; che l'amministrazione abbia preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; che la prestazione abbia natura temporanea e altamente qualificata. Si esclude la possibilità di rinnovo, mentre si stabilisce che «l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore» (art. 7, comma 6, lettera c). Infine, si introduce una fattispecie di responsabilità amministrativa del dirigente che abbia stipulato un simile contratto «per lo svolgimento di funzioni ordinarie».

Le misure richiamate stanno a dimostrare che l'obiettivo – sia del divieto di stipulazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sia della rigorosa delimitazione delle possibili deroghe a tale divieto – consiste nello «scongiurare alla radice il rischio che si abusino delle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici» (sentenza n. 43 del 2016).

5.2.3.– Con tale disciplina contrasta l'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

L'indicata disposizione regionale provvede, come si è più volte ricordato, a prorogare ulteriormente rispetto a proroghe già intervenute i contratti di collaborazione coordinata e continuativa inerenti a prestazioni molteplici ed eterogenee, relative a settori di competenza dell'amministrazione regionale (in specie al settore sanitario e farmacologico e a quello artistico-culturale). Il susseguirsi di proroghe già evidenziato contraddice la natura temporanea delle prestazioni richieste.

L'oggetto di tali prestazioni è individuato in attività da ricondurre: al controllo esercitato dall'Osservatorio dei prezzi, dei servizi e delle tecnologie nel settore della sanità; all'attuazione della Rete regionale degli acquisti del Servizio sanitario regionale; all'adeguamento infrastrutturale delle Aziende sanitarie regionali e delle strutture sanitarie; al sistema di formazione continua; al funzionamento del Centro regionale di farmacovigilanza; al fascicolo sanitario elettronico; alla valorizzazione artistico-culturale. Solo in alcuni di questi casi si incontra un – peraltro generico – riferimento, a programmi o progetti.

I progetti sottesi alle collaborazioni coordinate e continuative sono individuati in maniera tutt'altro che specifica e determinata, come prescritto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, così da non consentire una chiara distinzione rispetto alle funzioni “ordinarie” dell'amministrazione regionale. Né risulta agevole valutare l'effettiva necessità della proroga dei contratti di collaborazione ai fini del completamento «in via eccezionale» delle prestazioni richieste (la cui durata, peraltro, deve essere preventivamente determinata, secondo l'art. 7, comma 6, lettera d, del d.lgs. n. 165 del 2001).

A ciò si aggiunge la considerazione che non c'è traccia nei lavori preparatori della legge, né nella difesa della Regione, della circostanza – pure imposta dal legislatore statale – che quest'ultima

abbia «preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno», a conferma della divaricazione fra la norma regionale in esame e la normativa statale.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018.

5.2.4.– Un esito differente si delinea con riguardo alla valutazione della conformità della disciplina stabilita dall'art. 55 della medesima legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima richiamato.

Tale art. 55, infatti, proroga fino al 31 dicembre 2023 il termine di scadenza dei contratti di collaborazione stipulati «[a] fine di assicurare il rafforzamento della capacità tecnica e amministrativa dell'Amministrazione regionale», ma, soprattutto, «l'accompagnamento per l'accelerazione e l'efficacia delle attività connesse all'attuazione ed alla programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020».

Come si evince dalla relazione all'art. 55, la previsione «scaturisce dalla necessità dell'Amministrazione di continuare ad avvalersi dei collaboratori selezionati fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese della programmazione FSE 2014-2020, FESR 2014-2020 e FEASR 2014-2020 fissato al 31 dicembre 2023» e di «garantire alle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi la disponibilità dei collaboratori selezionati fino al termine del periodo di programmazione dei tre programmi comunitari». Si tratta, in altri termini, di consentire alla Regione di continuare ad avvalersi della collaborazione di esperti per la realizzazione degli specifici programmi che devono essere realizzati con i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 – in specie con il Fondo sociale europeo (FSE); con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); e con il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) –, in vista del perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale individuati dall'Unione europea (art. 176 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). Per il ciclo di programmazione 2014-2020 il quadro normativo europeo che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento è stabilito dal regolamento (UE) n. 1303/2013. Quest'ultimo, che individua fra i principali obiettivi della programmazione «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione» per le Regioni meno sviluppate, fra cui rientra la Regione Basilicata, vincola l'erogazione dei fondi per la realizzazione dei Programmi operativi regionali (POR), fra l'altro, al raggiungimento di obiettivi determinati (l'art. 21 del citato regolamento disciplina la «verifica dell'efficacia dell'attuazione dei programmi»).

In particolare, il regolamento citato stabilisce (all'art. 136) che le amministrazioni titolari di programmi operativi devono presentare alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione «procede al disimpegno» (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che «La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti».

Appare evidente l'elevata complessità degli adempimenti connessi all'utilizzo effettivo dei fondi europei, complessità che ha, inizialmente, indotto la Regione a stipulare contratti di collaborazione, sulla base di un'apposita procedura di avviso pubblico, approvata dall'amministrazione regionale a seguito – come indica la difesa della stessa Regione – dell'infruttuosa attivazione di mobilità volontaria interdipartimentale, volta a verificare la possibilità di far fronte alle medesime esigenze mediante l'utilizzo di personale interno.

In questa prospettiva, la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'impugnato art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018 si rivela utile in via generale e, nel caso di specie, necessaria a garantire il completamento degli specifici programmi operativi avviati

dalla Regione, approvati dalla Commissione europea e cofinanziati mediante i Fondi strutturali europei 2014-2020, entro il termine – tassativamente fissato dal medesimo art. 136 del regolamento UE n. 1303/2013 – del 31 dicembre 2023. L’obiettivo è evitare il rischio della sospensione o addirittura della perdita dei finanziamenti, con esiti negativi circa l’attuazione dei programmi.

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», questa Corte ha, anche recentemente, avuto occasione di segnalare la necessità di «assicurare l’effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell’Unione europea» (sentenza n. 198 del 2019; analogamente, fra le altre, sentenza n. 13 del 2017), anche mediante l’adozione, da parte delle Regioni stesse, di una idonea disciplina.

Deve, pertanto, essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell’art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, in quanto la disciplina in esso contenuta si mostra meramente attuativa delle condizioni prescritte dall’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 al fine di consentire la proroga dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e quindi non lede la competenza statale in materia di «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale degli artt. 24, 47, comma 1, e 53 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata);

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 28 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 47, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 55 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2020.

Sentenza: 16 gennaio 2020, n. 10

Materia: Referendum popolare abrogativo; leggi elettorali; attribuzione seggi nei collegi elettorali

Parametri invocati: Articoli 75 e 76 della Costituzione

Giudizio: Giudizio sull'ammissibilità dei referendum popolari abrogativi

Promotori: Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto

Oggetto: Articoli 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e le allegate Tabelle A-bis e A-ter; articoli 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) e le allegate Tabelle A e B; articolo 3 della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari); articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali)

Esito: Inammissibilità della richiesta di referendum

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Corte costituzionale si esprime in merito all'ammissibilità del referendum popolare, la cui richiesta è stata dichiarata legittima con il titolo "Abolizione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica", con ordinanza del 20 novembre 2019 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di Cassazione.

A tale proposito, sono state depositate memorie volte ad illustrare le motivazioni della proposta da parte dei promotori del referendum e quattro atti di intervento *ad opponendum* da parte di altri soggetti interessati alla decisione.

Per quanto riguarda il contesto normativo in cui si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario, la Corte si premura di effettuare un approfondito *excursus* prima di procedere al merito della questione.

Il d.P.R. 361/1957 e il d.lgs. 165/1993 recano, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, poi novellati, da ultimo, dai due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario, cioè la L. 165/2017 e la L. 51/2019.

In particolare, la L. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera e di quelli del Senato, prevedendo un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale. All'esito di tale legge, per la Camera il territorio nazionale è ripartito in 28 circoscrizioni, ciascuna delle quali è suddivisa in collegi uninominali (eletti con sistema maggioritario) e in uno o più collegi plurinominali (eletti con sistema proporzionale); per il Senato, il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione, e ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. A seguito dell'introduzione di tale sistema elettorale, si è reso necessario determinare i collegi uninominali e

quelli plurinominali, e perciò l'articolo 3 della stessa L. 165 del 2017 ha introdotto una delega al Governo, poi esercitata con il d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189.

La L. 51/2019, invece, è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero di parlamentari, in merito alla quale un quinto dei membri del Senato ha depositato richiesta referendaria alla Corte di cassazione, non essendo stata deliberata in seconda approvazione con la maggioranza dei due terzi in entrambi i rami del Parlamento. La legge n. 51 novella il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (art. 1) e per il Senato (art. 2), ma non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, limitandosi a introdurre una serie di disposizioni volte ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti indipendentemente dal numero di parlamentari costituzionalmente previsti. Infatti, essa ha disposto la modifica di una serie di incisi all'interno delle norme del d.P.R. 361/1957 (t.u. Camera), con lo scopo di sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, per rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente anche in caso di modifica del numero dei seggi parlamentari, lasciando inalterata la proporzione tra il numero di parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e di quelli eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale). Inoltre, la L. 51/2019 reca una delega al Governo, l'articolo 3, per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali) che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti, a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno di numero inferiore e di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. La norma di delega in questione è sottoposta ad una doppia condizione sospensiva: può essere esercitata solo entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, a seguito della promulgazione di una legge costituzionale che modifichi il numero dei componenti delle Camere. Pertanto, la delega non potrebbe essere esercitata se una legge costituzionale di questo tipo non venisse mai promulgata, né se venisse promulgata oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della L. 51, cioè dopo il 26 giugno 2021.

Il quesito referendario abrogativo promosso dai Consigli regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, del Friuli-Venezia Giulia, della Liguria, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna e del Veneto investe le disposizioni recate dai T.U. delle leggi elettorali della Camera e del Senato attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali e dall'articolo 3 della L. 51/2019, sulla norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero di parlamentari, nonché dall'articolo 3 della L. 165/2017, nelle parti in cui stabilisce i principi e i criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa L. 165/2017.

Per quanto riguarda il d.P.R. 361/1957, i promotori richiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi il meccanismo di assegnazione basato sui collegi uninominali, con metodo maggioritario. Per gli stessi motivi è richiesta anche l'abrogazione totale delle Tabelle A-bis e A-ter, le quali disciplinano le schede per la votazione. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533/1993, data la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di referendum popolare, i promotori chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, frammenti normativi e singole parole che facciano riferimento ai collegi plurinominali, oltre che delle allegate Tabelle A e B che disciplinano le schede per la votazione, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi il meccanismo maggioritario di assegnazione basato sui collegi uninominali.

Quanto all'articolo 3 della L. 51/2019, i ricorrenti ne chiedono l'abrogazione parziale per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del referendum abrogativo. Mentre l'abrogazione parziale per l'articolo 3 della L. 165/2017 è chiesta per adattare i principi e i criteri direttivi in esso contenuti a detto mutamento del sistema elettorale.

La Corte costituzionale è chiamata a giudicare sull'ammissibilità del quesito referendario alla luce dei criteri desumibili dall'articolo 75 della Costituzione e del complesso dei "valori di

ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie, anche al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, Cost." (sentenza n. 16 del 1978).

Da ciò si desume la necessità che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate dall'articolo 75 Cost. o comunque riconducibili ad esso, e la necessità che il quesito da sottoporre al corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendo il rispetto dei requisiti di chiarezza, omogeneità, univocità ed esistenza di una matrice razionale unitaria.

In generale, la Consulta ha ammesso anche le operazioni di ritaglio o abrogazione parziale di norme, a condizione che il quesito referendario non si risolva sostanzialmente in una "proposta all'elettore", cioè che, attraverso il ritaglio operato sul testo, venga stravolta l'originaria *ratio* della disposizione o dell'articolato e che l'abrogazione si risolva in un referendum "surrettiziamente propositivo" di una nuova situazione, ipotesi non ammessa dalla Costituzione (sentenze n. 13 del 2012, 28 del 2011, 33 e 23 del 200, 13 del 1999, 36 del 1997).

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire "l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali", dovendo evitare che a seguito dell'abrogazione delle regole elettorali l'organo che ne è oggetto possa essere esposto alla possibilità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento. Pertanto, è condizione di ammissibilità del quesito referendario che all'esito dell'eventuale abrogazione risulti comunque una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in grado di garantire l'operatività dell'organo, cioè che permanga una normativa di risulta "auto-applicativa". Per auto-applicatività della normativa di risulta in materia elettorale, la giurisprudenza della Corte costituzionale intende la presenza di una disciplina capace di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi (Sentenze n. 16 e 15 del 2008, 47 del 1991, 29 del 1987).

Nel caso in esame, la Corte ritiene il quesito referendario che le è sottoposto univoco nell'obiettivo che intende perseguire e dotato di una matrice unitaria, in quanto l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è quello di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale maggioritario, come emerge dall'esame dei frammenti che il quesito intende rimuovere dal d.P.R. 361/1957 e dal d.lgs. 533/1993, oltre che dall'esame dell'intervento promosso con riferimento alla norma di delega del 2019 e a quella del 2017.

Con riferimento al d.P.R. 361/1957 e d.lgs. 533/1993, tuttavia, la Corte osserva anche che nonostante l'univocità del quesito, rimangono delle incongruenze nei testi normativi, in quanto vi sono alcuni riferimenti che non sono stati fatti oggetto del quesito, pur riguardando il sistema plurinomiale che i proponenti vorrebbero abrogare. Tuttavia, la Consulta ritiene che inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali si possano ritenere irrilevanti, a condizione che non incidano sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzino la funzionalità dell'organo. In particolare, si tratta di incongruenze superabili con gli ordinari criteri d'interpretazione o mediante interventi normativi secondari, anche meramente tecnici ed applicativi. Tuttavia, la Corte costituzionale conclude considerando inammissibile l'operazione abrogativa richiesta, per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

Infatti, i Consigli regionali promotori richiedono la parziale abrogazione della norma di delega conferita dal Parlamento al Governo e contenuta nell'articolo 3 della L. 51/2019 al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari e da cui deriverebbe una modifica dei collegi uninominali e plurinominali esistenti, pur mantenendo il sistema elettorale attuale invariato, anche a seguito dell'eventuale esito positivo del referendum abrogativo: i Consigli regionali intenderebbero permettere che la legge delega in questione conferisca al Governo il compito di individuare i nuovi collegi sulla base di quanto risulterebbe a seguito del referendum abrogativo che promuovono, il quale va ad incidere sul sistema elettorale.

L'intervento sulla legge delega si realizzerebbe essenzialmente attraverso l'abrogazione di parti e frammenti della stessa volti a modificarla nell'oggetto, nella decorrenza del termine per il suo esercizio, nei principi e nei criteri direttivi e nella stessa condizione di operatività.

L'oggetto sarebbe diverso in quanto non sarebbe più una delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali, come attualmente, ma solo per la determinazione dei collegi uninominali. Inoltre, i principi e i criteri direttivi acquisterebbero, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, una nuova e diversa portata. Il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega subirebbe un'abrogazione totale e la sua sostituzione, inevitabile, con una nuova scadenza diversa dal momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero di parlamentari. La delega non sarebbe più legata alla condizione sospensiva dell'entrata in vigore della riforma costituzionale sul numero dei parlamentari, quindi la condizione sarebbe soppressa e la delega diventerebbe "stabile", sicuramente operativa, e di portata eccessivamente ampia. Infine, la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero minimo di parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, essendo così oggetto di una duplice applicazione: dopo lo svolgimento del referendum abrogativo oggetto della pronuncia in commento e dopo lo svolgimento di quello costituzionale, nel caso di approvazione di entrambi. Qualora i due referendum si svolgano in tempi diversi, in particolare laddove il referendum abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere, in applicazione dell'articolo 34, secondo comma, legge 352/1970, la delega al Governo risulterebbe esaurita e non più utilizzabile all'atto dello svolgimento del referendum abrogativo.

Pertanto, la Consulta ritiene che l'intervento richiesto sull'articolo 3, L. 51/2019 sia solo apparentemente abrogativo e si traduca in una manipolazione della disposizione di delega.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono alla Corte costituzionale di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso la Consulta ritiene di formulare un giudizio unitario.

La Corte dichiara inammissibile, in quanto incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del referendum previsto dall'articolo 75 Cost., la richiesta di referendum, per l'eccessiva manipolatività nella parte in cui investe la delega di cui all'articolo 3, L. 51/2019.

SENTENZA N. 10
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni:

«a) [...] Testo Unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente a:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, nonché alle parole “tre ottavi del totale dei”, alle parole “con arrotondamento all'unità inferiore,” alle parole “la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore.” e all'ultimo periodo: “Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale”; comma 3: “3. Per l'assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.”; comma 4, ultimo periodo: “Gli altri seggi sono assegnati nei collegi plurinominali e sono attribuiti, con metodo proporzionale, ai sensi degli articoli 83 e 83-bis, alle liste e alle coalizioni di liste.”;

- articolo 3, comma 2: “2. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.”;

- articolo 4, comma 2, limitatamente alle parole “, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale”;

- articolo 14, primo comma, limitatamente alle parole “nei collegi plurinominali e” nonché alle parole “nei singoli collegi plurinominali e”;

- articolo 17, primo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 18-bis, comma 1, limitatamente alle parole “nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista”, nonché alle parole “compresi nel collegio plurinominale,”, alla parola “plurinominale” ovunque ricorra, nonché alla parola “plurinominali”; comma 1-bis, limitatamente alla parola “plurinominale”; comma 2-bis, secondo periodo: “Ciascuna lista è tenuta a presentare candidati in tutti i collegi uninominali del collegio plurinominale, a pena di inammissibilità.”; comma 3: “3. In ogni collegio plurinominale ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei

seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 3.1, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”; comma 3-bis: “3-bis. Salvo quanto previsto dal comma 3, alla lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.”;

- articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “plurinominali o”; commi 2: “2. Nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di cinque collegi plurinominali, a pena di nullità.” e 4: “4. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato, con il medesimo contrassegno, in collegi plurinominali, fino ad un massimo di cinque.”; comma 5, limitatamente alle parole “plurinominale o”;

- articolo 20, primo comma, limitatamente alle parole “Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 21, secondo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali presentate,”;

- articolo 22, primo comma, n. 3), limitatamente alle parole “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-bis, cancellando gli ultimi nomi, e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-bis e quelle che non presentano i requisiti di cui al terzo periodo del medesimo comma”; n. 6-bis, limitatamente alle parole “dei candidati di ciascuna lista e” nonché alle parole “che procedono per le eventuali modifiche nel modo seguente” e alle successive lettere a) e b): “ a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis;”, “b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis.”; n. 6-ter: “6-ter) a seguito di eventuale rinuncia alla candidatura, delle verifiche di cui al presente articolo ai fini del rispetto dei criteri di cui all’articolo 18-bis e di ulteriori verifiche prescritte dalla legge, procede all’eventuale modifica della composizione delle liste dei candidati nei collegi plurinominali nel modo seguente: a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis; b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis.”; secondo comma, limitatamente alle parole “e delle modificazioni da questo apportate alla lista.”;

- articolo 24, primo comma, n. 2), limitatamente alla parola “plurinominali”, alle parole “di lista,”, alle parole “delle liste della coalizione,” nonché alle parole “ai nominativi dei candidati, nell’ordine numerico di cui all’articolo 18-bis, comma 3, e”; n. 5), limitatamente alla parola “plurinominali”;

- articolo 30, primo comma, n. 4, limitatamente alle parole “le liste dei candidati del collegio plurinominale e”;

- articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole “con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico”; comma 2, secondo periodo: “A fianco del contrassegno, nello stesso rettangolo, sono elencati i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale secondo il rispettivo ordine di presentazione.”; comma 3, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale”; comma 4,

limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale.”; comma 5: “5. Nella parte esterna della scheda, entro un apposito rettangolo, è riportata in carattere maiuscolo la seguente dicitura: “Il voto si esprime tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”.”;

- articolo 48, primo comma, secondo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale.”; terzo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale.”;

- articolo 53, primo comma, limitatamente alla parola “plurinominale.”;

- articolo 58, secondo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale.”; secondo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e”; terzo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e” nonché secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

- articolo 59-bis, comma 1, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale,” nonché alle parole “a favore della lista e”; comma 2, limitatamente alle parole “e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima” nonché alle parole “a favore della lista e”;

- articolo 68, comma 3, quarto periodo, limitatamente alle parole “dei voti di ciascuna lista e”; comma 3-bis, limitatamente alle parole “i voti di lista e”;

- articolo 69, secondo periodo: “Quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso.”;

- articolo 71, primo comma, n. 2), limitatamente alle parole “dei voti di lista e”; secondo comma, limitatamente alle parole “per le singole liste e”;

- articolo 77, primo comma, lettere c) d), e) f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 58, terzo comma, ultimo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l’Ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l’ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l’Ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa ha presentato proprie candidature ai sensi dell’articolo 18-bis, comma 1-bis;”, “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della circoscrizione non proclamati eletti, disponendoli nell’ordine delle rispettive cifre

elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “1) determina il totale dei voti validi della circoscrizione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste;”, “1) comunica all’Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della circoscrizione.”;

- articolo 83;
- articolo 83-bis;
- articolo 84;
- articolo 85;

- articolo 86, commi 1: “1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominale è attribuito, nell’ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti, secondo l’ordine di presentazione.” e 2: “2. Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati si procede con le modalità di cui all’articolo 84, commi 2, 3, 4 e 5.”;

- articolo 106, primo comma, limitatamente alle parole “o più di una lista di candidati”;
- tabelle A-BIS e A-TER;

b) [...] decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, alle parole “pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all’unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione.” nonché alle parole “e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol,” e alla parola “restanti”; commi 2-bis: “2-bis. Per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall’aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. L’assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali si effettua con metodo proporzionale, ai sensi dell’articolo 17.”, 2-ter: “2-ter. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell’Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.” e 4: “4. La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione. La restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale.”;

- articolo 2, limitatamente alle parole “e in collegi plurinominali.”;

- articolo 9, comma 2, limitatamente alle parole “di candidati per l’attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali” e alle parole “compresi nel collegio plurinominale.”; comma 4: “4. In ogni collegio plurinominale ciascuna lista, all’atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 4-bis, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due

generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima.”;

- articolo 10, comma 5, limitatamente alle parole “delle liste di candidati”; comma 6, limitatamente alle parole “di liste o”;

- articolo 11, comma 1, lettera a), limitatamente alla parola “plurinominali” nonché alle parole “di lista”, alle parole “delle liste della coalizione”, alle parole “di ciascuna lista” e alle parole “ai nominativi dei candidati, nell'ordine numerico di presentazione, e”; lettera c), n. 1), limitatamente alle parole “delle liste”; comma 3, secondo periodo: “Le schede hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico.”;

- articolo 14, comma 1, primo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale”, e secondo periodo: “Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.”; comma 2, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale”, e secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

- articolo 16, comma 1, lettere c), d), e), f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all'articolo 14, comma 2, secondo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l'ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l'ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa abbia presentato proprie candidature ai sensi dell'articolo 18-bis, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361;”, “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale regionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della regione non proclamati eletti, disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “i) determina il totale dei voti validi della regione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste;”, “l) comunica all'Ufficio elettorale centrale nazionale di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale regionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della regione.”;

- articolo 16-bis;

- articolo 17;
- articolo 17-bis;
- articolo 19, comma 2: “2. Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale si applica l’articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.”;
- tabelle A e B;
- c) [...] legge 27 maggio 2019, n. 51, limitatamente alle seguenti parti:
 - articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e plurinominali”; comma 1, limitatamente alle parole: “Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione,” e alle parole “e plurinominali”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1,”; comma 2, lettera a), n. 2), limitatamente alla parola “b),”; comma 2, lettera b), n. 2), limitatamente alla parola “b),”;
 - d) [...] legge 3 novembre 2017, n. 165, limitatamente alle seguenti parti: articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, alinea, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste,” alla parola “restanti”, alla parola “231” nonché alle parole “Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica;” alla parola “altre”; comma 1, lettera b): “b) con esclusione della circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in ciascuna delle altre circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio; al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Ciascun collegio uninominale della circoscrizione è compreso in un collegio plurinominale. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinominale comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;”; comma 1, lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” e alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali”, nonché alle parole “e i collegi plurinominali,” nonché all’ultimo periodo: “Fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “e i collegi plurinominali”; comma 2, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol,” alla parola “restanti”, alla parola “109” nonché al secondo periodo: “Il territorio della regione Molise è costituito in un unico collegio uninominale.” e, al terzo periodo, alla parola “altre”; lettera b): “b) con esclusione delle regioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise, in ciascuna delle restanti regioni sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna regione e il territorio di ciascuno

di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio. Ciascun collegio uninominale della regione è compreso in un collegio plurinominale;”;

lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” nonché alle parole “e dei collegi plurinominali”; lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali” e alle parole “e i collegi plurinominali,”;

comma 6, secondo e terzo periodo, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”», giudizio iscritto al n. 172 del registro referendum.

Vista l’ordinanza del 20 novembre 2019 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per Giuseppe Libutti e altri, Felice Besostri per sé medesimo, per Giuseppe Libutti e altri, per Federico Fornaro in proprio e nella qualità di legale rappresentante del gruppo parlamentare della Camera dei deputati “Liberi e Uguali”, per Paolo Maddalena in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell’Associazione “Attuare la Costituzione”, Pietro Adami per Massimo Villone in proprio e nella qualità di legale rappresentante del “Coordinamento per la Democrazia costituzionale” e Mario Bertolissi e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali di Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il presente giudizio ha a oggetto l’ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019 dell’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di referendum popolare, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, ha a oggetto l’abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire l’illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell’art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull’ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni

orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3.– Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

3.1.– Il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, recanti, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono stati novellati, da ultimo, proprio dagli ulteriori due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario (legge n. 165 del 2017 e legge n. 51 del 2019).

3.2.– Più precisamente, la legge n. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, prevedendo, per entrambi i rami del Parlamento, un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale.

Alla Camera il territorio nazionale è così ripartito in 28 circoscrizioni. Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera Regione, mentre negli altri casi il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni. Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). Per l'assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e 6 collegi nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol). Al Senato i collegi plurinominali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

Al totale dei seggi così assegnati si aggiungono 12 deputati e 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero.

A seguito dell'introduzione del sistema elettorale così sinteticamente descritto, si è reso necessario determinare i collegi uninominali e quelli plurinominali; e a tale fine l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 recava una norma di delega, che è stata esercitata dal Governo con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189 (Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

3.3.– La legge n. 51 del 2019 reca, invece, «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». Questa legge, pur novellando il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (all'art. 1) e per il Senato (all'art. 2), non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti «indipendentemente dal numero dei parlamentari».

Dalla relazione illustrativa del relativo disegno di legge e dai lavori preparatori si evince chiaramente che la legge in parola – destinata a trovare applicazione, teoricamente, in caso di qualsivoglia modifica del numero dei parlamentari – è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale approvazione definitiva della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari.

Quest'ultima, com'è noto, è stata approvata dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (e quindi non con quella dei due terzi) nella seduta

dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti nella seduta dell'8 ottobre 2019. La mancata approvazione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi ha impedito l'immediata promulgazione e pubblicazione della legge costituzionale, rendendo possibile la richiesta di referendum ai sensi dell'art. 138 della Costituzione; pertanto, il testo della legge costituzionale è stato pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 12 ottobre 2019, n. 240. Entro il termine di tre mesi da tale pubblicazione, ossia entro il 12 gennaio 2020, un quinto dei membri del Senato ha depositato un'apposita richiesta referendaria presso la Corte di cassazione. La legge costituzionale in parola prevede la riduzione del numero complessivo dei deputati da 630 a 400, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 12 a 8; prevede inoltre la riduzione del numero complessivo dei senatori da 315 a 200, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4.

Nella prospettiva dell'approvazione definitiva e dell'entrata in vigore di questa legge costituzionale, la legge n. 51 del 2019 ha disposto, tra l'altro, nel d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), la sostituzione delle parole: «231 collegi uninominali» con le seguenti: «un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore,», e delle parole da: «le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol» fino alla fine del comma con le seguenti: «la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale».

La stessa legge ha disposto, tra l'altro, nel d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato) la sostituzione delle parole: «Il territorio nazionale, con eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol, è suddiviso in 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale. I» con le seguenti: «Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol, i».

La legge n. 51 del 2019 non è quindi intervenuta per modificare i meccanismi di conversione dei voti in seggi, ma per sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di modifica del denominatore della frazione (cioè del totale dei seggi), restando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale).

La legge n. 51 del 2019 reca, poi, una norma di delega (art. 3) per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali), che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti (i tre ottavi di questi ultimi nei collegi uninominali e i cinque ottavi in quelli plurinominali), a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno ovviamente di numero inferiore e, di conseguenza, di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. Più precisamente, l'art. 3, comma 1, della legge n. 51 del 2019 prevede che «[q]ualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il comma 2 del medesimo art. 3 dispone che «[i]l decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1», sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi recati dalla legge n. 165 del 2017.

La norma di delega di cui si discute presenta dunque la caratteristica di essere sottoposta a una condizione sospensiva legata al verificarsi di un evento complesso: la promulgazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, di una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere. Di conseguenza, la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, quindi oltre il 26 giugno 2021. Si tratta, dunque, di una delega "precaria", rispetto al cui esercizio è incerto l'an, ma non il quando, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio, ovviamente possibile solo a condizione che si verifichi l'evento complesso di cui sopra.

4.– Il quesito referendario investe le disposizioni recate dai testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, e inoltre dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene l'anzidetta norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti – peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 – in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017.

In particolare, i Consigli regionali promotori chiedono che sia sottoposta al referendum popolare la proposta di abrogazione, in tutto o in parte: degli artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-bis, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-bis, 68, 69, 71, 77, 83, 83-bis, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. n. 361 del 1957 e delle allegate Tabelle A-bis e A-ter; degli artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-bis, 17, 17-bis e 19 del d.lgs. n. 533 del 1993 e delle allegate Tabelle A e B; dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019; e dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017.

4.1.– Quanto al d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), i promotori del referendum chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

In questa prospettiva oggetto della richiesta di abrogazione sono, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 31). Dall'abrogazione richiesta deriva la conseguenza che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Conseguenziale rispetto a quanto detto è la richiesta di abrogazione anche delle tabelle allegate al d.P.R. n. 361 del 1957, che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A-bis) e quella esterna (Tabella A-ter) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non essendo possibile ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.2.– Quanto al d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato), anche in questo caso valgono le considerazioni svolte sopra a proposito del d.P.R. n. 361 del 1957. D'altro canto, l'identità dei sistemi elettorali di Camera e Senato determina, di riflesso, la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di referendum popolare. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533 del 1993, quindi, i promotori del referendum chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

Anche in questo caso la richiesta di abrogazione ha a oggetto, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 11, comma 3). Dall'abrogazione richiesta deriva che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Viene chiesta inoltre l'abrogazione delle tabelle allegate al d.lgs. che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A) e quella esterna (Tabella B) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non potendosi ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.3.– Quanto all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, i promotori del referendum chiedono l'abrogazione dell'incipit del comma 1 là dove si individua la condizione sospensiva della delega e di quella parte del comma 2 in cui si fissa il dies a quo del termine di 60 giorni per l'esercizio della delega. Infine, sono oggetto del quesito il riferimento ai collegi plurinominali contenuto nella rubrica e nel comma 1, nonché il richiamo dei principi e criteri direttivi di delega previsti nell'art. 3, comma 1, lettera b), e comma 2, lettera b), della legge n. 165 del 2017.

4.4.– Quanto all'art. 3 della legge n. 165 del 2017, recante la norma di delega già scaduta ed esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 189 del 2017, i promotori del referendum chiedono l'abrogazione delle parti di esso costituenti principi e criteri direttivi dell'altra delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

4.5.– In definitiva, l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è chiesta per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del referendum abrogativo. A sua volta l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017 è chiesta per adattare i principi e criteri direttivi in esso contenuti al detto mutamento del sistema elettorale. Non è invece oggetto del quesito referendario il d.lgs. n. 189 del 2017, che attualmente reca, nelle quattro Tabelle allegate, l'individuazione dei collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato.

5.– Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).

Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il referendum abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978).

In generale, questa Corte ha ammesso anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle

parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante referendum le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave vulnus nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e in primis delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).

è appena il caso di aggiungere che non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, «favorire un potenziamento del ruolo dell'elettore nella scelta degli eletti» al fine di «consentire che il [Parlamento] rifiorisca», come chiedono i promotori del referendum, giacché in tale giudizio essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all'esercizio del referendum.

6.– Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di questa Corte è sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi. Ciò emerge a chiare lettere dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993. Si può osservare fin d'ora, inoltre, che alla stessa matrice unitaria non è estraneo l'intervento proposto sulla norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest'ultima, su quella del 2017, giacché l'inclusione nel quesito anche di queste normative si pone come strumentale, nelle intenzioni dei promotori, al raggiungimento del medesimo risultato, come si vedrà meglio infra.

Con specifico riguardo alla parte del quesito che investe i due testi normativi elettorali, ossia il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, si deve osservare che la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», per altro verso alla richiesta abrogazione delle Tabelle allegate a entrambi i decreti, recanti i modelli di scheda elettorale. Si tratta nondimeno di inconvenienti superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili «anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014). In presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, questa

Corte ha ritenuto infatti di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993). Ciò che non avviene nel caso in esame, nel quale le incongruenze derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono.

7.– Quanto alla normativa di risulta, i Consigli regionali promotori, consapevoli della richiamata giurisprudenza di questa Corte, si fanno carico dell'esigenza di assicurarne l'immediata applicabilità attraverso un duplice percorso. Per un verso, chiedono l'eliminazione di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da consentire l'«espansione» a tutti i seggi del sistema elettorale, attualmente previsto solo per quelli assegnati nei collegi uninominali, dando vita in questo modo a un sistema elettorale in sé compiuto e astrattamente funzionante. Per altro verso, implicando il sistema elettorale così risultante la necessità di rideterminare i collegi elettorali, chiedono la parziale abrogazione della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 onde consentire la necessaria ridefinizione dei nuovi collegi uninominali.

L'operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

7.1.– Al riguardo, occorre premettere che questa Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di affrontare la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014).

In particolare, nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che «[a] seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...], occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo».

Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi «è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993», questa Corte ha ritenuto «decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio», con il rischio che si determini «la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi». Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria.

Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di «procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più [...] al 75 per cento», ha indotto questa Corte a rilevare che «il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo», non potendo «dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere». Da cui, anche in quel caso, l'inammissibilità del relativo quesito referendario.

A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, questa Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del referendum deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha

riscontrato «una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale».

Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha incidentalmente affermato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato».

7.2.– Nell'odierno giudizio di ammissibilità il problema della determinazione dei collegi elettorali si presenta in termini parzialmente diversi dai giudizi di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, per l'inclusione nel quesito referendario di una previsione di delega per la revisione dei collegi elettorali. Anche in questo caso, tuttavia, non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del referendum, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria.

Pur consapevole dei limiti che il requisito della immediata applicabilità pone all'ammissibilità di referendum su leggi elettorali, questa Corte non ritiene tuttavia praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, individuano la soluzione nella richiesta di parziale abrogazione anche della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l'obiettivo di renderne possibile l'esercizio anche a seguito dell'eventuale esito positivo del referendum abrogativo.

In altre parole, cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale in itinere che modifica il numero dei parlamentari – e impone per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti – i Consigli regionali promotori propongono un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal referendum.

L'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del dies a quo del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017).

È evidente, quindi, che l'obiettivo che i promotori si prefiggono di raggiungere presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività.

L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria.

Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, sia sufficiente osservare che tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.

Questa avrebbe, tra l'altro, già sulla base della rubrica dell'art. 3 che lo individua, un oggetto diverso (non più «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»).

I principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondatai dei riferimenti ai collegi plurinominali, con la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del referendum, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa.

Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il dies a quo del termine per l'esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al referendum consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo dies a quo nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del referendum stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un termine del tutto nuovo.

Infine, il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame "genetico" con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega "stabile" e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria che, conferita dal Parlamento sub condizione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa.

A ulteriore conferma dell'inammissibile grado di manipolazione che connota il quesito referendario sul punto vi è, poi, la considerazione che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile – come affermato dalla difesa degli stessi promotori – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del referendum costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame. Al che si aggiunge la possibilità che i due referendum si svolgano in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il referendum abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all'atto dello svolgimento del referendum abrogativo.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono a questa Corte di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso deve essere formulato un giudizio unitario.

7.3.– Per le ragioni anzidette deve ritenersi dunque che l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del referendum previsto all'art. 75 Cost., ciò che ne determina l'inammissibilità.

8.– Deve essere, infine, dichiarata manifestamente inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 per difetto di rilevanza. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la

richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del referendum per una diversa ragione rende, quindi, priva di rilievo l'eccezionale questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019, pronunciata dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 gennaio 2020.

Sentenza: 15 gennaio 2020, n. 16

Materia: ordinamento civile, pubblico impiego, tutela della concorrenza

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera a), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);
- 2) estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 20, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere e), m) e o), e terzo comma della Costituzione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, gli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

L'art. 17 della citata legge regionale, prevede la sospensione, per centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa, del rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica. Così disponendo, si porrebbe in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, limitando irragionevolmente "la libertà di iniziativa economica ambientale", ledendo al contempo l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della norma di principio dettata, nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", dall'art. 12, comma 4, 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), che prevede il termine perentorio di novanta giorni per la conclusione del procedimento.

Con riferimento all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui indica in cinquanta anni il periodo di durata massima delle concessioni dei beni del demanio marittimo regionale, il ricorrente sostiene la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per essere stata invasa, in mancanza di specifiche competenze statutarie della Regione Siciliana, la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza".

In relazione al comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale, sul presupposto che esso introdurrebbe "un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente", lamenta la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., per invasione di un ambito, quello della "previdenza sociale", rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale. Risulterebbero in tal modo violati il principio di eguaglianza, presidiato

dall'art. 3 Cost., nonché l'art. 81 Cost., per la mancata indicazione della copertura finanziaria dei "maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio".

Il comma 4 del medesimo art. 22, a sua volta, consentendo "l'anticipo della liquidazione della buonuscita", comporterebbe maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti, ancora in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

In ordine ai **commi 14 e 15 del medesimo art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018**, il Governo censura l'attribuzione, operata dal comma 14, di un determinato trattamento economico ad una categoria di dipendenti nonché la conseguente riclassificazione, compiuta dal comma 15, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata: si tratterebbe di disposizioni contrastanti, "in modo manifesto", con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui "il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi", con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia "ordinamento civile", e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

Il ricorrente censura, anche, l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che prevede il rimborso alle aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile. In questo caso è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, nonché l'invasione della potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nella materia della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", in quanto tra i livelli essenziali di assistenza non figurerebbero gli accertamenti medico-legali oggetto della disposizione regionale impugnata.

Ulteriore motivo di ricorso investe **l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018**, nella parte in cui stabilisce che "nella Regione non si applica l'art. 46 bis del dl 1° ottobre 2007, n. 159". Tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato nella materia della "tutela della concorrenza", in quanto consentirebbe che, nel territorio siciliano, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale possa essere svolta singolarmente per ciascun Comune e non, come prescritto dalla normativa statale di cui è esclusa l'applicazione, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

A nulla varrebbe invocare la circostanza che la distribuzione del gas naturale rientra tra i servizi pubblici la cui disciplina attiene alle materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infine viene impugnato anche l'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Esso dispone una integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture sanitarie private accreditate, che, in base a sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive. La disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali, nelle materie di legislazione concorrente del "coordinamento della finanza pubblica" e della "tutela della salute", dettati dal 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), che individuerrebbe come unico criterio di assegnazione del budget il "fabbisogno assistenziale programmato".

La Corte evidenzia che, successivamente al deposito del ricorso, molte delle disposizioni impuginate sono state abrogate o modificate in senso totalmente o parzialmente satisfattivo per il ricorrente.

L'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrato in vigore a far data dall'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16

(Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), a decorrere dal 17 agosto 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2018).

L'art. 41, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), come sostituito, a far data dall'11 maggio 2018, dall'impugnato art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018, nel senso dell'ablazione dell'inciso «per un periodo non superiore a cinquanta anni», ossia proprio della porzione normativa ritenuta lesiva dal ricorrente.

Il comma 3 ed il comma 4 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, sempre a decorrere dal 17 agosto 2018.

Infine, gli artt. 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018.

Tali abrogazioni e modifiche sono state ritenute, dal ricorrente, idonee a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati. Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte. La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Pertanto, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17; 20; 22, commi 3 e 4; 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Con riferimento alle questioni residue, la Corte evidenzia che l'ultimo periodo del comma 14 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che prevede l'applicabilità della disciplina di nuova introduzione anche al personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione economica D5), entrato in vigore, unitamente al resto della disposizione, l'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), a decorrere dal 13 luglio 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 21 della medesima legge regionale di modifica).

La Corte passa dunque a verificare l'effetto dello *ius superveniens* sul giudizio.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la modifica normativa della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono contestualmente le seguenti condizioni:

- a) che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso
- b) ed è necessario che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenza n. 180 del 2019).

Ciò posto, la Regione Sicilia ha fatto pervenire a mezzo posta, l'ultimo giorno utile, una memoria illustrativa alla quale ha allegato un'attestazione del dirigente del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, dalla quale risulta che "le norme di cui ai commi 3, 14 e 15 dell'art. 22 della Legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 non hanno avuto alcuna applicazione".

Questa modalità di presentazione della memoria e, dunque, di produzione della documentazione ad essa allegata non è stata considerata ammissibile dalla Corte.

Non risulta, dunque, correttamente fornita la prova di uno dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza ricordata, ossia la mancata applicazione medio tempore della disposizione abrogata, ai fini della declaratoria di cessazione della materia del contendere.

La Corte ha dunque ritenuto di dover decidere anche in merito alla questione promossa con riferimento all'ultimo periodo dell'art. 22, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nonostante la sua abrogazione in epoca successiva al deposito del ricorso.

La Corte ritiene le questioni poste dal ricorrente fondate nel merito.

Il comma 14 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 prevede la corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale dell'attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il successivo comma 15, conseguentemente, dispone la riclassificazione del personale destinatario delle disposizioni di cui al comma 14, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

Secondo la Corte entrambe le disposizioni risultano lesive dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

La Corte si richiama alla sua giurisprudenza, (da ultimo, sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019) secondo cui la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione (sentenza n. 213 del 2012), rientra nella materia "ordinamento civile", che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. A seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall'art. 2 t.u. pubblico impiego.

Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali (ex multis, sentenze n. 175 e n. 160 del 2017, n. 257 del 2016), ai sensi dell'art. 1, comma 2, t.u. pubblico impiego. Anche per questo personale, quindi, il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva (così, ancora, le sentenze n. 146 e n. 138 del 2019): l'art. 2, comma 3, t.u. pubblico impiego, stabilisce, infatti, che "l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" e l'art. 45, comma 1, dello stesso testo unico ribadisce che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi".

Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, "i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale" (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Non osta a tale conclusione "la circostanza che, ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della Regione Siciliana, a quest'ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica" (così, sentenza n. 172 del 2018). In proposito, nella sentenza da ultimo citata (così come nella precedente sentenza n. 189 del 2007), la Corte ha ritenuto che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018), a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest'ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, commi 14, primo periodo, e 15, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte passa poi a considerare la questione posta sull'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "tutela della concorrenza".

L'art. 69, al comma 2, modifica l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002).

In particolare il ricorrente censura la disposizione che esclude l'applicazione nella Regione dell'art. 46 bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222. La Corte ritiene quindi che oggetto dell'impugnativa quindi sia soltanto la lettera a) del comma 2 del citato art. 69, che tale disapplicazione prevede.

Ai sensi dell'art. 46 bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, spetta ad un apposito decreto ministeriale, adottato su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Lo stesso articolo, inoltre, "al fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali", demanda ad altro decreto ministeriale, sempre sentita la Conferenza unificata e su parere della citata Autorità, l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Entrambi i decreti ministeriali sono stati adottati e sono vigenti.

Si tratta, in particolare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46 bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222).

In primo luogo la Corte osserva che nessun rilievo assume la circostanza che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sarebbero stati, in passato, tollerati dallo Stato.

Secondo il costante orientamento della Corte, **non osterebbe all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale neppure l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata avrebbe comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato** (ex plurimis, sentenza n. 178 del 2019).

Nel merito la Corte ritiene opportuno effettuare una ricostruzione della disciplina e della ratio del sistema dei cosiddetti ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, così come operata nella sentenza n. 134 del 2013.

Tale sistema è stato configurato, nelle linee essenziali, proprio dall'art. 46 bis del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007.

Ancor prima del citato art. 46-bis, già il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144) aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli standard di equa distribuzione sul territorio) e aveva previsto agevolazioni (quali il prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere a e b).

Nell'intento di recidere definitivamente, in una prospettiva concorrenziale, la sovrapposizione tra ente locale committente e gestione affidataria del servizio, l'art. 46 bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, ha configurato il "sistema ambiti" nello specifico settore, demandando al competente Ministro la predisposizione degli strumenti normativi di attuazione, per l'individuazione dei criteri di gara per l'affidamento del servizio (comma 1) e la determinazione

degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, “secondo l’individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi” (comma 2).

L’individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta nel 2011, ad opera del d.m. 19 gennaio 2011 e del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale).

Il d.m. 19 gennaio 2011 ha individuato nel numero di centosettantasette gli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali.

La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto “sistema ambiti”.

Secondo la Corte (sentenza n. 134 del 2013), le ragioni della scelta risiedono nella acquisita consapevolezza che l’aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all’interno di un mercato concorrenziale.

Non è dubbio, allora, che la disciplina qui in questione sia riferibile alla competenza legislativa statale in tema di “tutela della concorrenza”.

In via generale, del resto, la giurisprudenza costituzionale riconduce a quest’ultima materia le modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (sentenze n. 173 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 62 del 2012): con la conseguenza che allo Stato spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

I medesimi principi sono stati affermati anche con riferimento alla Regione Siciliana dalla sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato), di cui, non a caso, il ricorso statale riproduce ampie parti, fondando proprio su tale pronuncia la ragione della lamentata lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (analogamente, sentenza n. 65 del 2019, in riferimento alla Regione autonoma Sardegna).

Questa prospettiva, secondo la Corte, va confermata, pur a fronte del riconoscimento di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale, in virtù di quanto stabilito dallo statuto reg. Siciliana (art. 17, lettera h).

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, argomenta sempre la Corte, si deve pervenire quand’anche, nel descritto ambito materiale, si riconosca alla Regione Siciliana una competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 17, lettera h), dello statuto di autonomia. Tale potestà legislativa concorrente, che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione, deve in ogni caso essere esercitata “entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato” (art. 17 dello statuto reg. Siciliana), e per tutto ciò che è stato sopra chiarito non si può dubitare della natura di principio assunta proprio dall’art. 46 bis del d.l. n. 159 del 2007.

Anche la Regione Siciliana, in definitiva, deve adeguarsi al sistema dei cosiddetti ambiti territoriali minimi per la distribuzione del gas imposti dalla legislazione statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una disposizione, come quella impugnata, che tale sistema pretende di disapplicare sul proprio territorio.

La Corte dichiara quindi

1) l’illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera a), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2018. Legge di stabilità regionale);

2) l’estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 20, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del

Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere e), m) e o), e terzo comma della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

SENTENZA N. 16
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, tra gli altri, gli artt. 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 69, comma 2, e 82 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

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

Quanto all'art. 17 della citata legge regionale, esso prevede la sospensione, per centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale stessa, del rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica. Così disponendo, ad avviso del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, limitando irragionevolmente «la libertà di iniziativa economica ambientale», ledendo al contempo l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione della norma di principio dettata, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dall'art. 12, comma 4, 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), che prevede il termine perentorio di novanta giorni per la conclusione del procedimento.

Con riferimento all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui indica in cinquanta anni il periodo di durata massima delle concessioni dei beni del demanio marittimo regionale, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per essere stata invasa, in mancanza di specifiche competenze statutarie della

Regione Siciliana, la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

In relazione al comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata, l'Avvocatura generale, sul presupposto che esso introdurrebbe «un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente», evidenzia la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., per invasione di un ambito – quello della «previdenza sociale» – rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale. Risulterebbero in tal modo violati il principio di eguaglianza, presidiato dall'art. 3 Cost., nonché l'art. 81 Cost., per la mancata indicazione della copertura finanziaria dei «maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio».

Il comma 4 del medesimo art. 22, a sua volta, consentendo «l'anticipo della liquidazione della buonuscita», comporterebbe maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica, non quantificati né coperti, ancora in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

In ordine ai commi 14 e 15 del medesimo art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorrente censura l'attribuzione, operata dal comma 14, di un determinato trattamento economico ad una categoria di dipendenti nonché la conseguente riclassificazione, compiuta dal comma 15, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata: si tratterebbe di disposizioni contrastanti, «in modo manifesto», con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia «ordinamento civile», e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

L'Avvocatura generale dello Stato censura, ancora, l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, che prevede il rimborso alle aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile. In questo caso è prospettata la violazione del principio di leale collaborazione, nonché l'invasione della potestà legislativa esclusiva statale riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», in quanto tra i livelli essenziali di assistenza non figurerebbero gli accertamenti medico-legali oggetto della disposizione regionale impugnata.

Ulteriore motivo di ricorso investe l'art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui stabilisce che «[n]ella Regione non si applica l'art. 46 bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159». A parere dell'Avvocatura generale tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato nella materia della «tutela della concorrenza», in quanto consentirebbe che, nel territorio siciliano, la gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale possa essere svolta singolarmente per ciascun Comune e non, come prescritto dalla normativa statale di cui è esclusa l'applicazione, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

A nulla varrebbe invocare, secondo il ricorrente, la circostanza che la distribuzione del gas naturale rientra tra i servizi pubblici la cui disciplina attiene alle materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Infine, per la parte di ricorso presa in considerazione in questa sede, viene impugnato anche l'art. 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Esso dispone una integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture sanitarie private accreditate, che, in base a sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive. La disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali, nelle materie di legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute», dettati dal 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), che individuerebbe come unico criterio di assegnazione del budget il «fabbisogno assistenziale programmato».

2.– In via preliminare, occorre evidenziare che, successivamente al deposito del ricorso, molte delle disposizioni impugnate sono state abrogate o modificate in senso totalmente o parzialmente satisfattivo per il ricorrente.

L'art. 17 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrato in vigore a far data dall'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), a decorrere dal 17 agosto 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, della medesima legge reg. Siciliana n. 16 del 2018).

L'art. 41, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), come sostituito, a far data dall'11 maggio 2018, dall'impugnato art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018, nel senso dell'ablazione dell'inciso «per un periodo non superiore a cinquanta anni,», ossia proprio della porzione normativa ritenuta lesiva dal ricorrente.

Il comma 3 ed il comma 4 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, sempre a decorrere dal 17 agosto 2018.

Infine, gli artt. 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, entrati in vigore l'11 maggio 2018, sono stati abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, anche in tal caso a decorrere dal 17 agosto 2018.

Tali abrogazioni e modifiche sono state ritenute, dal ricorrente, idonee a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati. Il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, ha rinunciato al ricorso per questa parte. La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17; 20; 22, commi 3 e 4; 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

3.– Ancora in via preliminare, va evidenziato, con riferimento alle questioni residue, che l'ultimo periodo del comma 14 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (che prevede l'applicabilità della disciplina di nuova introduzione «anche al personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione economica D5»), entrato in vigore – unitamente al resto della disposizione – l'11 maggio 2018, è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), a decorrere dal 13 luglio 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 21 della medesima legge regionale di modifica).

Occorre, dunque, verificare l'effetto dello *ius superveniens* sul giudizio in corso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono contestualmente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso ed è necessario che tali disposizioni, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, tra le più recenti, [sentenza n. 180 del 2019](#)).

Ciò posto, la Regione resistente ha fatto pervenire a mezzo posta, in prossimità dell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, una memoria illustrativa alla quale ha allegato un'attestazione del dirigente del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, datata 21 maggio 2019 e dalla quale risulta che «le norme di cui ai commi 3, 14 e 15 dell'art. 22 della Legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 non hanno avuto alcuna applicazione».

Questa modalità di presentazione della memoria e, dunque, di produzione della documentazione ad essa allegata non può essere considerata ammissibile.

L'art. 10 delle Norme integrative ammette il deposito nella cancelleria della Corte di una memoria illustrativa, in un numero di copie sufficiente per le parti, fino al ventesimo giorno libero prima dell'udienza. L'art. 28 delle Norme integrative prevede che «[s]oltanto» il deposito del ricorso introduttivo può essere effettuato avvalendosi del servizio postale, e per questo caso dispone che, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito, vale la data di spedizione.

Una regola analoga non può essere estesa alle memorie illustrative da depositare in vista dell'udienza di discussione. La modalità di deposito per il tramite del servizio postale, se effettuata l'ultimo giorno utile (o in uno degli ultimi giorni utili), rende infatti probabile la circostanza che la controparte non possa usufruire per intero del termine di venti giorni, previsto dall'art. 10 delle Norme integrative anche a garanzia del corretto dispiegarsi del contraddittorio. Quando ciò accade, come appunto nel caso di specie, la conseguenza non può che essere la declaratoria d'inammissibilità della memoria depositata utilizzando il servizio postale, con conseguente impossibilità di tenere conto della documentazione ad essa allegata.

Non risulta, dunque, correttamente fornita la prova di uno dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza ricordata – ossia la mancata applicazione medio tempore della disposizione abrogata – ai fini della declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Questa Corte deve dunque decidere anche in merito alla questione promossa con riferimento all'ultimo periodo dell'art. 22, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nonostante la sua abrogazione in epoca successiva al deposito del ricorso.

4.– Sempre in via preliminare va esaminata l'eccezione d'inammissibilità per incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, prospettata dalla Regione Siciliana già nell'atto di costituzione (e ulteriormente sviluppata nella memoria illustrativa, proprio con riferimento all'impugnativa degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018). Secondo la resistente, il ricorrente non si sarebbe confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale di autonomia riconosce alla Regione Siciliana, rispettivamente, in via esclusiva, con riferimento allo «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» (art. 14, lettera q), e in via concorrente, con riferimento alla «assunzione di pubblici servizi» (art. 17, lettera h).

4.1.– L'eccezione non è fondata.

Ben vero che i parametri evocati dal ricorrente sono costituiti dalle lettere l) ed e) del secondo comma dell'art. 117 Cost. e che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale «dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio [...] non può pertanto prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio [...]» (sentenza n. 109 del 2018).

Dalla mancata indicazione delle pertinenti competenze assegnate dallo statuto speciale deriverebbe, dunque, l'inammissibilità del ricorso statale in parte qua (ex plurimis, sentenze n. 122 del 2018, n. 103 del 2017, n. 252 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015).

Tuttavia, non è questa la situazione che ricorre nel caso di specie, poiché l'Avvocatura generale dello Stato non ha mancato di confrontarsi con il conferente parametro statutario (art. 17, lettera h).

Quanto alle questioni promosse avverso i commi 14 e 15 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il ricorso, considerato nel suo complesso, tiene conto dell'esistenza di parametri statuari che potrebbero legittimare interventi legislativi regionali in materia di status giuridico ed economico del personale. In altra parte del medesimo ricorso, infatti, il Presidente del Consiglio dei

ministri promuove questione di legittimità costituzionale – la cui decisione è affidata a separata sentenza – dell’art. 66 della medesima legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, evocando (oltre all’art. 117, terzo comma, Cost.) il parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e rilevando un contrasto della disposizione censurata con alcune disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nella prospettazione statale, il t.u. pubblico impiego recherebbe «principi fondamentali che costituiscono 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 tal modo, il ricorrente richiama i limiti posti proprio all’esercizio della potestà legislativa primaria (anche) della Regione Siciliana nella materia di cui si tratta.

In relazione, poi, alla questione promossa sull’art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l’Avvocatura generale dello Stato si confronta (seppure sinteticamente) anche con le pertinenti disposizioni dello statuto reg. Siciliana.

Il ricorrente, infatti, indica puntualmente l’art. 17, lettera h), dello statuto speciale – come norma attributiva alla Regione Siciliana di una competenza legislativa concorrente nella materia «assunzione di pubblici servizi» – e ne esclude implicitamente l’idoneità a giustificare l’emanazione della disposizione censurata, motivando (sia pur succintamente) con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale (è richiamata, in particolare la sentenza n. 93 del 2017) in tema di prevalenza della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» su ogni altra attribuzione regionale.

5.– Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1.– Il comma 14 dell’art. 22 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 prevede la corresponsione, in favore di alcuni dirigenti regionali, del trattamento economico corrispondente al livello apicale dell’attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il successivo comma 15, conseguentemente, dispone la riclassificazione del personale destinatario delle disposizioni di cui al comma 14, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata.

Entrambe le disposizioni risultano lesive dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

Come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 146, n. 138 e n. 10 del 2019) la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione (sentenza n. 213 del 2012) – rientra nella materia «ordinamento civile», che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale. Invero, a seguito della sua privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, come espressamente previsto dall’art. 2 t.u. pubblico impiego.

Compete, dunque, unicamente al legislatore statale anche la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti regionali (ex multis, sentenze n. 175 e n. 160 del 2017, n. 257 del 2016), ai sensi dell’art. 1, comma 2, t.u. pubblico impiego. Anche per questo personale, quindi, il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva (così, ancora, le sentenze n. 146 e n. 138 del 2019): l’art. 2, comma 3, t.u. pubblico impiego, stabilisce, infatti, che «[l]’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi» e l’art. 45, comma 1, dello stesso testo unico ribadisce che «[i]l trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi».

Inoltre, proprio a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, «i principi fissati dalla legge statale in materia “costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale [...]”» (sentenza n. 154 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 232 e n. 81 del 2019, n. 234 del 2017, n. 225 e n. 77 del 2013).

Non osta a tale conclusione – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale – «la circostanza che, ai sensi dell’art. 14, lettera q), dello statuto della Regione Siciliana, a quest’ultima spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale. Tale potestà di regolazione in materia incontra, infatti, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, sentenza n. 172 del 2018). In proposito, nella sentenza da ultimo citata (così come nella precedente sentenza n. 189 del 2007), questa Corte ha ritenuto – confermando l’autoqualificazione contenuta nell’art. 1, comma 3, t.u. pubblico impiego (che richiama i principi desumibili dall’art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale», e dall’art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», e successive modificazioni e integrazioni) – che per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano i principi desumibili dal t.u. pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. Come tali, essi si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma (in tal senso, sentenze n. 93 del 2019, n. 201 e n. 178 del 2018), a prescindere dalle ragioni che hanno spinto quest’ultimo a violare il principio di riserva alla contrattazione collettiva della definizione del trattamento economico del proprio personale e del conseguente re-inquadramento.

5.1.1.– Va, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, commi 14, primo periodo, e 15 [rectius dell’art. 22, commi 14 e 15: cfr. ord. n. 83 del 2020], della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.2.– Ritiene l’Avvocatura generale dello Stato che l’art. 69, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sia in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto lesivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

Il citato art. 69, al comma 2, modifica l’art. 67 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2002).

Il ricorrente censura, in particolare, la disposizione che esclude l’applicazione nella Regione dell’art. 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l’equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

Dal tenore del ricorso, dunque, emerge che oggetto dell’impugnativa è soltanto la lettera a) del comma 2 del citato art. 69, che appunto tale disapplicazione prevede.

5.2.1– Ai sensi dell’art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito –rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas» – spetta ad un apposito decreto ministeriale, adottato su proposta dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas (ora Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Lo stesso articolo, inoltre, «[a]l fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali», demanda ad altro decreto ministeriale, sempre sentita la Conferenza unificata e su parere della citata Autorità, l’individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell’offerta per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Entrambi i decreti ministeriali sono stati adottati e sono vigenti.

Si tratta, in particolare, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 19 gennaio 2011 (Determinazione degli ambiti territoriali nel settore della distribuzione del gas naturale) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011 (Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell’offerta per l’affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in

attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222).

Osserva il ricorrente che – per effetto della disposizione regionale impugnata, che esclude l'applicazione del citato art. 46-bis – nella Regione Siciliana la gara per l'affidamento del servizio potrebbe essere svolta singolarmente per ciascun Comune e secondo criteri disomogenei rispetto alla normativa applicata nel resto del territorio nazionale, con un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento, in contrasto, appunto, con il parametro costituzionale evocato.

L'Avvocatura generale dello Stato riconosce che la distribuzione del gas naturale è annoverabile tra i servizi pubblici la cui disciplina rientra tra le materie attribuite alla potestà legislativa regionale concorrente, ai sensi dell'art. 17, lettera h), dello statuto reg. Siciliana («assunzione di pubblici servizi»).

Tuttavia, ritiene che la disposizione regionale censurata si ponga in contrasto con le esigenze di tutela della concorrenza, «come declinate dal legislatore nazionale con l'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 (conv. in l. n. 222/2007)», nel quale sarebbero definite – con disciplina destinata ad applicarsi su tutto il territorio nazionale – le modalità di svolgimento e i criteri di partecipazione alla gara per l'affidamento della gestione del servizio della distribuzione del gas naturale.

Dal canto suo, la difesa regionale preliminarmente osserva che in passato vi sono stati altri interventi legislativi regionali in materia di distribuzione del gas naturale, mai censurati dallo Stato.

Sostiene inoltre che l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, come convertito, lungi dall'assicurare il rispetto del principio della concorrenza, restringerebbe il campo dei partecipanti «a pochissimi operatori del settore del gas di livello multinazionale», creando, così, un «mercato oligopolistico» ed escludendo le «imprese di media-piccola dimensione». La disposizione regionale censurata, invece, consentirebbe la creazione di unità territoriali di dimensioni più conformi «a quella necessaria allo sviluppo del territorio stesso», in modo da assicurare la più ampia partecipazione degli operatori economici senza gli «esagerati vincoli (vieppiù di natura finanziaria)» che escluderebbero, di fatto, le imprese di minore dimensione.

5.2.2.– Ciò posto, va in primo luogo osservato che nessun rilievo assume la circostanza che altri interventi legislativi della Regione Siciliana in materia di distribuzione del gas naturale sarebbero stati, in passato, tollerati dallo Stato.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, del resto, non osterebbe all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale neppure l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata avrebbe comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenza n. 178 del 2019).

Nel merito, è opportuno richiamare la ricostruzione della disciplina e della ratio del sistema dei cosiddetti ambiti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, così come operata nella sentenza n. 134 del 2013 di questa Corte.

Tale sistema è stato configurato, nelle linee essenziali, proprio dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, inserito dalla legge di conversione n. 222 del 2007.

Ancor prima del citato art. 46-bis, già il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144) aveva introdotto il collegamento tra i criteri di gara e la dimensione territoriale dell'affidamento (l'art. 14, comma 6, fa riferimento agli standard di «equa distribuzione sul territorio») e aveva previsto agevolazioni (quali il prolungamento delle concessioni) per le imprese che avessero proceduto ad aggregazioni o che operassero in un ambito corrispondente almeno al territorio della Provincia (art. 15, comma 7, lettere a e b).

Nell'intento di recidere definitivamente – in una prospettiva concorrenziale – la sovrapposizione tra ente locale committente e gestione affidataria del servizio, l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007,

come convertito, ha configurato il “sistema ambiti” nello specifico settore, demandando al competente Ministro la predisposizione degli strumenti normativi di attuazione, per l’individuazione dei criteri di gara per l’affidamento del servizio (comma 1) e la determinazione degli ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare, «secondo l’individuazione di bacini ottimali di utenza, in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi» (comma 2).

L’individuazione degli ambiti territoriali minimi è avvenuta nel 2011, ad opera del già richiamato d.m. 19 gennaio 2011 e del successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 ottobre 2011 (Determinazione dei Comuni appartenenti a ciascun ambito territoriale del settore della distribuzione del gas naturale).

Il d.m. 19 gennaio 2011, in particolare, ha individuato nel numero di centosettantasette gli ambiti territoriali minimi, identificati in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi per il sistema della distribuzione e della vendita di gas naturale, tenuto conto delle specificità territoriali.

La scelta effettuata sin dal 2007 si è dunque compiutamente definita nel corso del 2011, consentendo il passaggio da un sistema caratterizzato da estrema frammentazione (con affidamento del servizio su base territoriale comunale) al cosiddetto “sistema ambiti”.

Secondo questa Corte (sentenza n. 134 del 2013), le ragioni della scelta risiedono nella acquisita consapevolezza che l’aumento di dimensione degli ambiti di gara consente di ridurre significativamente le tariffe di distribuzione, a vantaggio dei consumatori, di migliorare la qualità del servizio e di ridurre i costi relativi allo svolgimento delle gare, all’interno di un mercato concorrenziale.

Non è dubbio, allora, che la disciplina qui in questione sia riferibile alla competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza».

In via generale, del resto, la giurisprudenza costituzionale riconduce a quest’ultima materia le modalità dell’affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (sentenze n. 173 del 2017, n. 32 del 2015 e n. 62 del 2012): con la conseguenza che allo Stato spetta la disciplina del relativo regime, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016).

I medesimi principi sono stati affermati anche con riferimento alla Regione Siciliana dalla sentenza n. 93 del 2017 (concernente il settore affine del servizio idrico integrato), di cui, non a caso, il ricorso statale riproduce ampie parti, fondando proprio su tale pronuncia la ragione della lamentata lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (analogamente, sentenza n. 65 del 2019, in riferimento alla Regione autonoma Sardegna).

Questa prospettiva va confermata, pur a fronte del riconoscimento di una competenza legislativa regionale concorrente in materia di servizi pubblici di prevalente interesse regionale, in virtù di quanto stabilito dallo statuto reg. Siciliana (art. 17, lettera h).

Nella sentenza n. 93 del 2017 si era affermato che alla Regione Siciliana, in tale materia, lo Statuto attribuisce competenze meno ampie rispetto a quelle residuali, spettanti, nello stesso ambito, alle Regioni ordinarie in base all’art. 117, quarto comma, Cost. Alla prima doveva essere perciò ugualmente riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, una potestà legislativa residuale: e tuttavia, la pronuncia ha confermato che, come tale, questa potestà risulta limitata in presenza di competenze esclusive “trasversali” dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 287, n. 285 e n. 30 del 2016, n. 165 e n. 125 del 2014), quale, nel presente caso, la tutela della concorrenza.

Nella sentenza n. 119 del 2019, successiva al deposito del ricorso dello Stato qui in esame, questa Corte ha peraltro osservato che il richiamo alla ricordata clausola di maggior favore non può, per paradosso, «comportare che l’effetto dell’applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell’autonomia della regione speciale»

Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, tuttavia, si deve pervenire quand’anche, nel descritto ambito materiale, si riconosca alla Regione Siciliana una competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 17, lettera h), dello statuto di autonomia. Tale potestà legislativa concorrente, che potrebbe riguardare specifici aspetti della complessiva disciplina della funzione,

deve in ogni caso essere esercitata «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato» (art. 17 dello statuto reg. Siciliana), e per tutto ciò che si è in precedenza chiarito non si può dubitare della natura di principio assunta proprio dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007.

Anche la Regione Siciliana, in definitiva, deve adeguarsi al sistema dei cosiddetti ambiti territoriali minimi per la distribuzione del gas imposti dalla legislazione statale, con conseguente illegittimità costituzionale di una disposizione – come quella impugnata – che tale sistema pretende di disapplicare sul proprio territorio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 14 e 15, e 69, comma 2, lettera a), della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);

2) *dichiara* estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 17, 20, 22, commi 3 e 4, 23 e 82 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 81, 117, secondo comma, lettere e), m) e o), e terzo comma della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2020.

Sentenza: 15 gennaio 2020, n. 17

Materia: banche a carattere regionale-Provvedimento della Banca d'Italia di scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo e nomina degli organi straordinari nella Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani

Parametri invocati: artt. 17 e 20 del r. d. lgs 455/1946 (statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 2/1948, sia gli artt. 1 e 5 del d.lgs 205/2012, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio) nonché il principio di leale collaborazione

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Rimettente: Regione Siciliana

Oggetto: provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

La Regione Siciliana solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento della Banca d'Italia che ha disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani senza alcun coinvolgimento della Regione Siciliana. La Regione lamenta che tale mancato coinvolgimento avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 del r. d. lgs 455/1946 (statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 2/1948, sia gli artt. 1 e 5 del d.lgs 205/2012, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), ed in particolare l'art. 5, che prevede tra l'altro che per le banche a carattere regionale, i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo sono adottati con decreto dell'assessore regionale per l'economia. Infine la Regione lamenta la violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte Costituzionale giudica infondato il ricorso.

Innanzitutto la circostanza che la Banca d'Italia abbia agito unilateralmente omettendo qualsiasi coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione del provvedimento non è oggetto di contestazione. Tuttavia l'applicabilità del d.lgs. 205/2012 e il riconoscimento delle prerogative in favore della Regione Siciliana presuppongono il carattere regionale della banca. Ora, in base all'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., sono banche a carattere regionale quelle che hanno la sede legale in Sicilia (...), la cui operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo presentino carattere regionale. Dunque l'adesione ad un gruppo bancario nazionale determina la perdita del carattere regionale della banca affiliata e, di conseguenza, l'inapplicabilità della disciplina dettata dal d.lgs.

Il d.l.18/2016 prevede, ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC, l'obbligatoria adesione a un gruppo bancario cooperativo tuttavia la Regione Siciliana ritiene possibile una lettura del d.l.18/2016, secondo la quale l'appartenenza ad un gruppo nazionale non determinerebbe la perdita del carattere regionale della BCC che vi abbia aderito. La riforma del 2016 avrebbe, infatti, inteso preservare un equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica. I

poteri di direzione e coordinamento della capogruppo non sarebbero in grado di ridurre in alcun modo l'autonomia gestionale delle banche affiliate che rimarrebbero quindi regionali.

La Corte non condivide la tesi siciliana poiché, nonostante il d.l 18/2016 abbia inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tali circostanze non hanno determinato la conservazione del carattere regionale della banca in esame, che con l'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo la BCC di San Biagio Platani ha perso il carattere regionale ed pertanto è sottratta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. 205/2012. Né la Consulta condivide gli ulteriori argomenti della ricorrente al fine di sostenere il mantenimento del carattere regionale della BCC di San Biagio Platani. Infine, secondo la Corte, è la stessa Regione a ritenere che, a seguito dell'adesione ai gruppi bancari cooperativi, siano venuti meno i presupposti per la permanenza, da parte della banca in questione, nell'Albo regionale delle banche siciliane, infatti essa non risulta più ricompresa nell'Albo regionale.

L'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, che viene in rilievo in situazioni ove si contrappongano competenze di soggetti pubblici diversi, discende direttamente dall'insussistenza della competenza regionale.

SENTENZA N. 17
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 10 giugno 2019, depositato in cancelleria il 17 giugno 2019, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento della Banca d'Italia e di ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA);

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Marina Valli per la Regione Siciliana; Olina Capolino per la Banca d'Italia, Piero Guido Alpa e Patrizio Messina per ICCREA e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani.

Ad avviso della ricorrente, questo provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie perché l'omesso coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione di tale atto avrebbe violato sia gli artt. 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 (d'ora in avanti: lo statuto), sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia il principio di leale collaborazione.

La parte ricorrente chiede di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019, di scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani, nonché di nomina degli organi straordinari, senza alcun coinvolgimento della Regione Siciliana. La ricorrente chiede, previa sospensione in via cautelare, l'annullamento del provvedimento impugnato.

2.– L'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dalla Banca d'Italia non è fondata.

2.1.– La difesa della parte interveniente ritiene inammissibile il ricorso in considerazione della natura dell'atto impugnato. Esso sarebbe, infatti, meramente esecutivo della nuova disciplina delle

banche di credito cooperativo, introdotta dal decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, in legge 8 aprile 2016, n. 49, non impugnato dalla parte ricorrente. L'impugnazione di un atto meramente consequenziale rispetto ad altro atto precedente non impugnato sarebbe inammissibile, poiché si sarebbe ormai verificata la decadenza dall'esercizio dell'azione.

2.2. – L'eccezione non è fondata perché il provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, ancorché contenente il richiamo alla disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016, non può considerarsi meramente esecutivo, confermativo o riproduttivo della norma primaria non impugnata.

Al contrario, nella prospettazione della parte ricorrente, l'illegittimità dell'atto deriverebbe proprio dall'erronea interpretazione, da parte della Banca d'Italia, dei margini di autonomia conservati dalle BCC anche dopo la riforma del 2016. Le censure della Regione Siciliana non investono – né direttamente, né indirettamente – la disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016. Esse si appuntano invece sulla dedotta violazione delle prerogative statutarie e di attuazione statutaria, realizzata attraverso l'esercizio, da parte della Banca d'Italia, di una competenza che si ritiene viceversa assegnata alla Regione.

3.– D'altra parte, l'ammissibilità del ricorso non viene meno per la pendenza, dinanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio, di un giudizio avente a oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto.

3.1.– Il modello dei conflitti fra enti «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» (ex plurimis, sentenze n. 305 del 2011 e n. 195 del 2007).

Tale circostanza – a prescindere dalla natura dell'atto necessario a soddisfare le pretese regionali e dalla competenza al riguardo del giudice comune – ricorre nel caso in esame, in cui è in discussione la lesione di competenze regionali riconosciute dall'art. 17, lettera e), dello statuto e dall'art. 5 del d.lgs. n. 205 del 2012. La lesione denunciata non si esaurisce nella mera erronea applicazione della legge attraverso l'atto impugnato. Essa è, al contrario, idonea a innescare un conflitto di attribuzione, configurandosi come un «comportamento significativo [...] dotato di efficacia e rilevanza esterna [...] comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni [...]”» (sentenza n. 122 del 2013; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 332 del 2011, n. 39 del 2007, n. 382 del 2006).

4.– Nel merito, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana non è fondato.

4.1.– La parte ricorrente lamenta la violazione sia degli artt. 17 e 20 dello statuto di autonomia, sia delle prerogative previste dalle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 e in particolare del suo art. 5, che prevede che «[p]er le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia».

Nel caso in esame, non forma oggetto di contestazione tra le parti la circostanza che la Banca d'Italia abbia disatteso questo modello procedimentale, agendo unilateralmente e omettendo qualsiasi coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione del provvedimento.

4.2.– L'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 e il riconoscimento delle prerogative ivi sancite in favore della Regione Siciliana presuppongono il carattere regionale della banca. La definizione normativa di questo presupposto è contenuta nell'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., a norma del quale «sono banche a carattere regionale le banche che hanno la sede legale in Sicilia purché non

abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni».

Ne discende che, secondo le stesse disposizioni di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 – precedenti alla riforma delle BCC del 2016 – l'adesione ad un gruppo bancario nazionale determinava la perdita del carattere regionale della banca affiliata e, di conseguenza, l'inapplicabilità della disciplina dettata dallo stesso d.lgs.

4.3.– Il d.l. n. 18 del 2016 – che ha modificato gli artt. 33, 34, 35 e 36 del t.u. bancario e inserito gli artt. 37-bis e 37-ter – configura come necessaria l'adesione a un gruppo bancario cooperativo ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC. Nella consapevolezza di tale doverosità, la Regione Siciliana ritiene tuttavia possibile una lettura del d.l. n. 18 del 2016, secondo la quale l'appartenenza ad un gruppo nazionale non determinerebbe la perdita del carattere regionale della BCC che vi abbia aderito. La riforma del 2016 avrebbe, infatti, inteso preservare un equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica. I poteri di coordinamento e di direzione della capogruppo sarebbero volti a realizzare lo scopo mutualistico delle BCC affiliate. Essa non potrebbe sostituirsi alle BCC nell'esercizio della loro attività e non si avrebbe alcuna riduzione della loro autonomia gestionale. Da queste considerazioni, la Regione Siciliana fa discendere il mantenimento del carattere regionale delle BCC e, conseguentemente, la loro perdurante soggezione alla disciplina di cui al d.lgs. n. 205 del 2012.

4.3.1.– Tale interpretazione della ricorrente non può essere condivisa, in particolare in relazione alla BCC di San Biagio Platani.

Se è pur vero che la riforma introdotta nel 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tuttavia tali circostanze non determinano la conservazione del carattere regionale della banca in esame, a fronte del dato normativo delle disposizioni di attuazione statutaria e della disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012, il carattere regionale di una qualsiasi BCC che appartenga a un gruppo bancario presuppone che «anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale». Per effetto dell'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA), la BCC di San Biagio Platani ha perso il carattere regionale e pertanto è sottratta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. n. 205 del 2012.

L'interpretazione sostenuta dalla Regione ricorrente risulta incompatibile anche con la ratio dell'intervento legislativo del 2016, in quanto volto a realizzare, attraverso il coordinamento e la direzione della capogruppo, la finalità di «razionalizzazione della governance, [...] di stabilità nel suo complesso e di rafforzamento patrimoniale a livello delle singole banche di credito cooperativo», come risulta dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione. Nel complessivo disegno riformatore del d.l. n. 18 del 2016, tali obiettivi sono perseguiti attraverso il conferimento alla capogruppo di poteri di direzione e coordinamento (art. 37-bis, comma 1, t.u. bancario), idonei a realizzare il comune progetto imprenditoriale del gruppo bancario cooperativo. Pur rispettando l'autonomo interesse sociale di ciascuna BCC aderente al gruppo, il contratto di coesione disciplina, infatti, i poteri di direzione strategica e i presidi di controllo del rischio, che sono attribuiti a livello nazionale alla capogruppo. Inoltre, la prevista garanzia solidale incrociata tra la capogruppo e le banche partecipi del gruppo, di cui al nuovo art. 37-bis, comma 4, del t.u. bancario, comporta di per sé una disciplina uniforme della vigilanza.

4.3.2.– Neppure gli ulteriori argomenti utilizzati dalla ricorrente al fine di sostenere il mantenimento del carattere regionale della banca in esame, anche dopo l'adesione al gruppo bancario ICCREA, possono essere condivisi.

La Regione Siciliana contesta infatti che il gruppo bancario cooperativo costituisca un gruppo societario in senso proprio, sia perché incentrato su un controllo di tipo contrattuale, sia perché

regolato da una disciplina successiva al d.lgs. n. 205 del 2012, il quale non avrebbe potuto contemplare un istituto introdotto soltanto nel 2016.

4.3.2.1.– Va tuttavia rilevato che il gruppo bancario cooperativo non rappresenta né il primo, né l'unico caso di gruppo di fonte contrattuale. Questo fenomeno risulta previsto e disciplinato ancora prima del 2012. Infatti, la riforma del diritto societario, di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366), non soltanto ha introdotto la disciplina dell'attività di direzione e coordinamento, ma ha anche riconosciuto la possibilità dei gruppi di fonte contrattuale (art. 2497-septies cod. civ.). In questo ambito è stato disciplinato, in particolare, il gruppo cooperativo paritetico (art. 2545-septies cod. civ.), ossia un gruppo di fonte contrattuale tra imprese cooperative. Il d.l. n. 18 del 2016 ha quindi regolato, nello specifico ambito del settore bancario, un fenomeno che era già previsto in termini generali per l'impresa cooperativa.

D'altra parte, lo stesso t.u. bancario contiene la disciplina dei gruppi bancari sia partecipativi, aggregati sulla base di rapporti di partecipazione al capitale, sia contrattuali, legati da vincoli negoziali, come nel caso dei gruppi bancari cooperativi previsti dalla riforma del 2016 (v. artt. 60 e seguenti t.u. bancario). La circostanza, richiamata dalla ricorrente, che in questo secondo modello la capogruppo non possieda una partecipazione di controllo nelle BCC aderenti risulta, dunque, ininfluenza ai fini del riconoscimento del potere di direzione e coordinamento della stessa capogruppo, ben potendo esso discendere dal contratto, anziché da rapporti di tipo partecipativo. Parimenti ininfluenza è tale circostanza ai fini della garanzia solidale incrociata.

Infine, l'obbligatorietà dell'adesione al gruppo bancario cooperativo non incide sulla sua qualificazione come gruppo societario in senso proprio. Si tratta, infatti, di un precetto volto a rafforzare la stabilità e la capacità competitiva delle BCC. Esso non interferisce, tuttavia, con la natura del gruppo, né con la sua struttura.

4.3.3.– Del resto, la stessa parte ricorrente – in contrasto con quanto da essa stessa sostenuto nel presente giudizio – ha riconosciuto l'avvenuta perdita del carattere regionale della banca in esame, ciò che costituisce il presupposto per l'applicabilità dei poteri dei quali lamenta in questa sede la lesione.

Nel recente aggiornamento dell'Albo regionale delle banche, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 205 del 2012 (decreto dirigenziale del Servizio credito e agevolazioni creditizie dell'Assessorato dell'economia della Regione Siciliana, d.d.g. n. 1538 del 17 dicembre 2019, depositato in udienza dalla difesa del gruppo bancario ICCREA) la stessa Regione ha ritenuto che – proprio a seguito dell'adesione ai gruppi bancari cooperativi – siano venuti meno i presupposti per la permanenza nell'Albo di alcune BCC, fra le quali anche quella di San Biagio Platani. Pertanto, essa non è più ricompresa nell'Albo regionale delle banche siciliane.

5.– Dall'insussistenza della competenza regionale invocata discende, inoltre, l'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, il quale viene in rilievo in riferimento a situazioni in cui si sovrappongono competenze di soggetti pubblici diversi.

6.– L'infondatezza, in ogni sua parte, del proposto ricorso per conflitto comporta l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019 con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e sono stati nominati gli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Giuliano AMATO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2020.

Sentenza: 5 novembre 2019, n. 20 del 2020

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione relativamente alla materia tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1, c. 1, lett. b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale)

Esito: non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale), nel testo originario e in quello modificato dall'art. 17, comma 92, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie)

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del consiglio dei ministri nei confronti dell'articolo 1, comma 1 lettera b) della legge regionale del Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale) in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia tutela della salute.

La disposizione impugnata stabilisce che: *“b) al personale che non rientra nelle fattispecie di cui alla lettera a), impiegato in forme riconducibili a processi di esternalizzazione nell'assistenza diretta o indiretta ai pazienti nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale, sarà riconosciuto, nelle procedure concorsuali, un punteggio nell'ambito del curriculum formativo e professionale in relazione agli anni di lavoro svolto”*.

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ledendo i principi fondamentali in materia di tutela della salute configurati dalle disposizioni in materia di criteri di valutazione dei titoli nell'ambito della disciplina concorsuale del personale del Servizio sanitario, dettate dagli articoli 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), emanati in attuazione dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare, il ricorrente sottolinea che la disposizione regionale contrasterebbe con i criteri di valutazione del curriculum professionale e formativo, stabiliti dalla normativa statale, in quanto modifica e integra la griglia recante i criteri di valutazione dei titoli, e incide altresì sulla discrezionalità attribuita alla commissione, laddove le impone di assegnare uno specifico punteggio, in relazione agli anni di lavoro svolto, unicamente al personale sanitario che sia stato impiegato nelle aziende sanitarie regionali attraverso processi di esternalizzazione.

Anche la sopravvenuta modifica della disposizione in esame ad opera dell'articolo 17, comma 92, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), a decorrere dal 17 agosto 2017, non incide sui termini della questione, lasciando inalterati i profili di illegittimità riscontrati nella disposizione regionale.

L'esame della Corte evidenzia che la *ratio* dell'intervento normativo è, con ogni evidenza, *individuabile nella esigenza avvertita dal legislatore regionale di integrare il risalente sistema di valutazione dei titoli ai fini del curriculum formativo e professionale configurato dalle previsioni statali, allo scopo di tener conto della evoluzione del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Lazio per adempiere alle esigenze del Servizio sanitario nazionale in esito alle profonde innovazioni dell'assetto organizzativo del settore intervenute dopo la riforma operata dal d.lgs. n. 502 del 1992*. La Regione Lazio ha assunto, nel rispetto dell'impianto generale configurato dal legislatore statale e nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, una misura che risulta *«oggettivamente e ragionevolmente conseguente e funzionale alla concreta struttura organizzativa e gestionale da essa adottata per assicurare il Servizio sanitario, nonché il portato delle esperienze maturate nello specifico ambito territoriale per effetto delle tipologie di prestazioni lavorative di cui si è avvalsa la Regione stessa nell'esercizio della sua competenza in materia di organizzazione amministrativa»*.

Infine, la Corte afferma che *«se la Regione può assicurare i servizi di assistenza sanitaria tramite forme esternalizzate nell'esercizio della sua competenza residuale in materia di «organizzazione amministrativa» e, al contempo, di quella concorrente in materia di «tutela della salute», può altresì, avvalendosi di questa stessa competenza concorrente, prevedere una misura intesa a riconoscere, nell'ambito del curriculum formativo e professionale, l'esperienza maturata dai soggetti impiegati nel settore sanitario attraverso forme esternalizzate che intendano concorrere per l'assunzione nel Servizio sanitario regionale»*.

SENTENZA N. 20
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 giugno-3 luglio 2017, depositato in cancelleria il 7 luglio 2017, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2019.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente alla materia «tutela della salute».

1.1.– La disposizione impugnata stabilisce: «b) al personale che non rientra nelle fattispecie di cui alla lettera a), impiegato in forme riconducibili a processi di esternalizzazione nell'assistenza diretta o indiretta ai pazienti nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale, sarà riconosciuto, nelle procedure concorsuali, un punteggio nell'ambito del curriculum formativo e professionale in relazione agli anni di lavoro svolto».

1.2.– Secondo il ricorrente la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., ledendo i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» configurati dalle disposizioni in materia di criteri di valutazione dei titoli nell'ambito della disciplina concorsuale del personale del Servizio sanitario, dettate dagli artt. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale) e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), emanati in attuazione dell'art. 18, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

In particolare la difesa statale assume che la disposizione regionale contrasterebbe con i criteri di valutazione del curriculum professionale e formativo, stabiliti dalla normativa statale, in quanto modifica e integra la griglia recante i criteri di valutazione dei titoli, e incide altresì sulla

discrezionalità attribuita alla commissione, laddove le impone di assegnare uno specifico punteggio, in relazione agli anni di lavoro svolto, unicamente al personale sanitario che sia stato impiegato nelle aziende sanitarie regionali attraverso processi di esternalizzazione.

Inoltre, la disposizione regionale impugnata, nel riconoscere l'assegnazione del predetto punteggio solo ai soggetti impiegati nelle aziende sanitarie regionali attraverso processi di esternalizzazione, rischierebbe di privilegiare tale categoria di concorrenti rispetto ad altri concorrenti che, partecipando alle procedure concorsuali straordinarie previste dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per l'assunzione a tempo indeterminato, siano stati già assunti a tempo determinato nell'ambito del Servizio sanitario regionale attraverso procedure selettive ad evidenza pubblica.

Infine, il ricorrente assume che la sopravvenuta modifica della disposizione in esame ad opera dell'art. 17, comma 92, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), a decorrere dal 17 agosto 2017, non incide sui prospettati termini della questione, lasciando inalterati i profili di illegittimità riscontrati nella disposizione regionale.

2.– In via preliminare, occorre verificare se la novella recata dall'art. 17, comma 92, della legge reg. Lazio n. 9 del 2017, non oggetto di autonoma impugnativa, espliciti effetti sul presente giudizio, avendo il ricorrente sostenuto la sua irrilevanza in quanto non avrebbe modificato il contenuto sostanziale della disposizione impugnata.

2.1.– L'art. 17, comma 92, lettere a) e b), della legge reg. Lazio n. 9 del 2017 dispone, con decorrenza dal 17 agosto 2017: «[a]lla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale) sono apportate le seguenti modifiche: a) le parole: “al personale che non rientra nella fattispecie di cui alla lettera a),” sono sostituite dalle seguenti: “esaurite le procedure concorsuali straordinarie di cui alla lettera a), al personale non rientrante nelle fattispecie ivi previste”; b) le parole: “sarà riconosciuto, nelle procedure concorsuali,” sono sostituite dalle seguenti: “viene riconosciuto, nelle procedure concorsuali successive”».

2.2.– Risulta evidente che tali modifiche lasciano intatto il nucleo precettivo dell'originaria versione della disposizione regionale contestato dal ricorrente.

Conseguentemente lo *ius superveniens* non incide sul contenuto essenziale della questione, costituito dalla asserita impossibilità per il legislatore regionale di disporre in ordine ai criteri di valutazione dei titoli come stabiliti dalla normativa statale, in quanto integranti un principio fondamentale da essa posto nella materia «tutela della salute».

Pertanto, in forza del principio di effettività della tutela delle parti nei giudizi in via di azione più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 87 del 2014, n. 193 e n. 159 del 2012), l'odierna questione va estesa alla intervenuta modifica normativa della disposizione in esame, non rilevando che tale modifica non sia stata oggetto di autonoma impugnativa.

3.– Nel merito la questione non è fondata.

3.1.– La disposizione regionale in esame inerisce al sistema di valutazione del curriculum formativo e professionale come delineato dalle ricordate disposizioni statali, prevedendo l'attribuzione nel suo ambito di un punteggio al personale impegnato in forme esternalizzate di assistenza ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale.

Il *thema decidendum* del presente giudizio è dunque costituito dalla prospettata lesione, ad opera del legislatore regionale, dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute» che, ad avviso del ricorrente, sono configurati dalle ricordate disposizioni statali in materia di criteri di valutazione dei titoli nell'ambito della disciplina concorsuale per l'assunzione del personale del Servizio sanitario nazionale.

3.2.– La Regione Lazio non contesta la riconducibilità dell'intervento normativo alla materia «tutela della salute», ma afferma che esso costituisce legittima espressione della sua competenza

concorrente nella materia stessa, in quanto specifica «quale attività professionale può essere considerata nell'attribuzione del punteggio al curriculum».

3.3.– La causa et ratio dell'intervento normativo in oggetto sono, con ogni evidenza, individuabili nella esigenza avvertita dal legislatore regionale di integrare il risalente sistema di valutazione dei titoli ai fini del curriculum formativo e professionale configurato dalle previsioni statali, allo scopo di tener conto della evoluzione del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Lazio per adempiere alle esigenze del Servizio sanitario nazionale in esito alle profonde innovazioni dell'assetto organizzativo del settore intervenute dopo la riforma operata dal d.lgs. n. 502 del 1992.

Occorre difatti rilevare che, anche a seguito degli interventi statali adottati, in particolare a partire dalla fine del primo decennio del secolo, per contenere la spesa pubblica nel settore sanitario attraverso la riduzione dei costi per il personale e il prolungato blocco del turnover, la Regione Lazio si è avvalsa, per l'assistenza diretta o indiretta ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale, di forme esternalizzate di impiego, ossia di prestazioni lavorative svolte da dipendenti di cooperative e di società di somministrazione (già di lavoro interinale).

Al contempo, il ricorso alle predette modalità di assistenza diretta e indiretta ai pazienti è stato reso possibile anche dalle profonde innovazioni della disciplina in materia di lavoro e, segnatamente, di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, con applicazione ad esso delle forme di lavoro flessibile previste dalle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa.

Pur non avendo avuto un "rapporto diretto" con il datore di lavoro pubblico, i lavoratori impiegati in forme riconducibili a processi di esternalizzazione hanno comunque prestato assistenza diretta o indiretta ai pazienti nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario regionale, così contribuendo a garantire i livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito del Servizio sanitario.

La Regione Lazio, pertanto, ritiene legittimo, ai fini delle procedure di assunzione del personale nel Servizio sanitario regionale, riconoscere, nell'ambito del curriculum formativo e professionale, l'esperienza in tal modo acquisita dai predetti lavoratori nello specifico settore per il quale è indetta la procedura ordinaria di reclutamento, attesa la congruità di una tale esperienza con gli impieghi oggetto della procedura stessa.

Diversamente, accedendo ad interpretazione rigorosa dei termini «servizio reso» e «carriera» presenti nelle ricordate disposizioni statali, in assenza della previsione regionale in esame la commissione non potrebbe operare autonomamente la valutazione di tali esperienze, sicché i lavoratori interessati, pur avendo acquisito specifica esperienza nel settore sanitario, sarebbero equiparati ad aspiranti all'impiego presso il Servizio sanitario regionale privi di specifiche conoscenze.

4.– Alla stregua delle considerazioni svolte, la disposizione regionale in esame deve ritenersi legittima espressione della competenza regionale concorrente in materia di «tutela della salute», in quanto apporta una integrazione al sistema configurato dall'ordinamento statale per profili non da esso considerati, ma pur sempre coerente con l'assetto e le finalità del sistema valutativo dei titoli da esso contemplato.

4.1.– Con riguardo alla fattispecie in esame, la previsione regionale non risulta violare alcun principio fondamentale rinvenibile nella disciplina statale in materia.

Nel rispetto dell'impianto generale configurato dal legislatore statale, la Regione Lazio ha assunto, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di «tutela della salute», una misura che risulta oggettivamente e ragionevolmente conseguente e funzionale alla concreta struttura organizzativa e gestionale da essa adottata per assicurare il Servizio sanitario, nonché il portato delle esperienze maturate nello specifico ambito territoriale per effetto delle tipologie di prestazioni lavorative di cui si è avvalsa la Regione stessa nell'esercizio della sua competenza in materia di «organizzazione amministrativa».

In tal senso la disposizione regionale in oggetto risulta pienamente coerente con l'assetto costituzionale e ordinamentale nello specifico settore di attività in esame: se la Regione può assicurare i servizi di assistenza sanitaria tramite forme esternalizzate nell'esercizio della sua

competenza residuale in materia di «organizzazione amministrativa» e, al contempo, di quella concorrente in materia di «tutela della salute», può altresì, avvalendosi di questa stessa competenza concorrente, prevedere una misura intesa a riconoscere, nell'ambito del curriculum formativo e professionale, l'esperienza maturata dai soggetti impiegati nel settore sanitario attraverso forme esternalizzate che intendano concorrere per l'assunzione nel Servizio sanitario regionale.

4.2.– Non ostano all'affermata conclusione le considerazioni svolte dal ricorrente in ordine al carattere necessariamente «globale» del punteggio attribuibile per il curriculum formativo e professionale, imposto dalle norme statali evocate come norme interposte.

Difatti, se letta in coerenza con il complessivo sistema di valutazione del curriculum formativo e professionale dettato dalle ricordate previsioni statali, la disposizione regionale deve essere intesa nel senso di prevedere che, nell'ambito del punteggio globale stabilito per il curriculum formativo e professionale, la commissione è tenuta a enucleare e valutare specificamente quale elemento curriculare l'esperienza lavorativa prestata dal candidato in forme esternalizzate.

Parimenti non è ravvisabile una lesione ad opera della disposizione regionale in esame della sfera di discrezionalità che il sistema delineato dalle disposizioni statali attribuirebbe alla commissione di concorso.

La discrezionalità, difatti, rimane integra con riguardo alla valutazione della concreta incidenza delle predette specifiche esperienze lavorative nella determinazione del punteggio globale attribuibile al curriculum formativo e professionale, ovvero in che termini e in che misura essa concorre all'attribuzione del punteggio globale, rimanendo affidato alla commissione il compito di operare la concreta «pesatura» di tale esperienza lavorativa nell'ambito del curriculum formativo e professionale.

Inoltre, la disposizione regionale prevede che la valutazione operi, genericamente, in relazione agli «anni di lavoro svolto» e dunque lascia alla commissione amplissimi margini decisionali.

4.3.– La considerazione consente anche di superare la ricordata obiezione sollevata dalla difesa statale, secondo cui la disposizione censurata comporterebbe il rischio di favorire i soggetti impiegati attraverso processi di esternalizzazione «rispetto ad altri concorrenti che, partecipando alle procedure concorsuali straordinarie previste dalla menzionata L. 208 del 2015 per l'assunzione a tempo indeterminato, siano stati già assunti a tempo determinato nell'ambito del servizio sanitario regionale attraverso procedure selettive ad evidenza pubblica».

Il rischio così paventato dal ricorrente non è configurabile.

Già si è evidenziato che la disposizione impugnata opera al di fuori delle procedure concorsuali straordinarie previste dalla ricordata normativa statale.

D'altro canto l'attività svolta in forma diretta presso il Servizio sanitario regionale è valutabile, ove ne ricorrano i requisiti previsti dalla legge per l'accesso alla professione sanitaria cui inerisce il concorso, nell'ambito di altre categorie di titoli contemplate dalle disposizioni statali.

Inoltre, alla commissione compete comunque operare una ponderata e motivata differenziazione fra la valutazione dell'attività espletata in forma diretta e la valutazione di quella svolta tramite processi di esternalizzazione, in considerazione della diversa natura delle rispettive tipologie di rapporto di lavoro, laddove poi, naturalmente, l'operato della commissione rimane soggetto al sindacato di legittimità in ordine al corretto uso dei poteri discrezionali.

5.– In conclusione, deve ritenersi che la disposizione regionale impugnata, interpretata nel senso innanzi chiarito, nel costituire esercizio della competenza concorrente regionale in materia di «tutela della salute», non viola alcun principio fondamentale della legislazione statale in materia.

Ne consegue la declaratoria di non fondatezza della questione promossa con il ricorso in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 2 maggio 2017, n. 4 (Disposizioni in materia di assunzione di personale nelle aziende e negli enti del servizio sanitario regionale), nel testo originario e in quello modificato dall'art. 17, comma 92, della legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure

integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie) promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2020.

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 22

Materia: Autonomia organizzativa del Consiglio regionale, composizione delle commissioni consiliari

Parametri invocati: Articoli 103, 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, 122, quarto comma e 123 della Costituzione

Giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: Sentenza 21 febbraio 2019, n. 260 del TAR Puglia, sede di Bari, Sezione I

Esito: Dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, del potere di emanare la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, e, per l'effetto, annullamento della stessa

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Con ricorso notificato il 18 aprile 2019, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, della sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, emanata dal TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il "rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente".

Ad avviso della ricorrente, la sentenza del TAR Puglia sarebbe stata pronunciata in difetto assoluto di giurisdizione, e pertanto in contrasto con l'articolo 103 della Costituzione, andando ad incidere, in particolare, sui poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto titolare della potestà legislativa regionale, in lesione degli articoli 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost.; andando a sindacare, tramite valutazione nel merito del contenuto del verbale della commissione consiliare, le opinioni espresse e i voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle attribuzioni previste dalle stesse disposizioni costituzionali; e andando a violare la prerogativa dell'insindacabilità garantita ai consiglieri regionali dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione.

In via preliminare, la Corte costituzionale ha esaminato le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

A tale proposito, la Corte ha respinto l'eccezione secondo cui, in base a quanto affermato dalla sentenza n. 81 del 2012 della stessa Corte, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione avrebbe impugnato per conflitto un atto che non sarebbe idoneo ad esprimere in maniera definitiva la volontà dell'autorità giurisdizionale, e quindi del potere statale, in quanto la sentenza del TAR Puglia è stata impugnata dalla Regione prima del suo passaggio in giudicato.

La Consulta ha respinto l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio ritenendo non pertinente il richiamo alla sent. Cost. 81/2012, poiché nel caso oggetto di quella decisione si pronunciò l'inammissibilità del ricorso non per l'assenza di definitività della pronuncia del TAR, ma in quanto la Regione ricorrente aveva denunciato semplici errores in iudicando, utilizzando il ricorso per conflitto di attribuzioni come un "improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo". A ciò si aggiunge una consolidata giurisprudenza della Corte (n.

259/2019, 57/2019, 28/2018, 2/2018, 260/2016, 87/2015, 52/2013, 332/2011, 382/2006, 211/1994, 771/1988), che, per quanto riguarda l'idoneità di un atto ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione, considera tale "qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che, anche se preparatorio o non definitivo, sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un'invasione nella altrui sfera di attribuzioni o una menomazione attuale delle possibilità di esercizio della stessa". Ciò starebbe a significare, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, che la giustificazione del ricorso costituzionale per conflitto di attribuzioni sussiste quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, anche laddove l'atto che ne è oggetto non sia definitivo (cosiddetto "tono costituzionale del conflitto").

La seconda eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente attiene al fatto che la Regione Puglia avrebbe promosso un conflitto volto a sollecitare un controllo su errores in iudicando commessi dal giudice amministrativo, non deducibili in sede di conflitto.

La Consulta ha respinto anche questa eccezione, ritenendo che la ricorrente contesti non il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo, ma la sussistenza stessa, in capo a quest'ultimo, del potere giurisdizionale: secondo la Regione, il TAR Puglia avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione, andando a ledere le attribuzioni che le sono costituzionalmente garantite dalle disposizioni summenzionate. Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 2/2018, 235/2015, 107/2015), il conflitto sull'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente è ammissibile.

Entrando nel merito della decisione, la Corte ha affermato che il ricorso per conflitto di attribuzione non è fondato con riferimento all'articolo 122, quarto comma, Cost., poiché l'impugnata sentenza del TAR Puglia non chiama i consiglieri regionali a "rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni".

Tuttavia, essa ritiene fondato il ricorso con riferimento agli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., in base ai quali non rientra nella competenza dello Stato, e quindi del giudice amministrativo, annullare il verbale che attesta la composizione di una commissione consiliare permanente del Consiglio regionale.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che le attribuzioni dei Consigli regionali sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite e che essi godono, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento. In particolare, i Consigli regionali hanno autonomia organizzativa interna, una funzione caratterizzante che essi svolgono, a fianco delle funzioni legislative e di indirizzo politico e di controllo, in quanto organi rappresentativi. Nell'ambito di questa autonomia organizzativa è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, attraverso l'approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e attraverso l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi. Inoltre, lo statuto e la normativa regionali possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza lo svolgimento di alcune funzioni amministrative, e la stessa potestà di autorganizzazione interna può manifestarsi attraverso atti discrezionali di esercizio di funzioni amministrative.

Nel caso in oggetto, la Corte costituzionale ha sottolineato che il verbale sindacato dalla sentenza 260/2019 del TAR Puglia non è un atto amministrativo, ma ciò che dà origine al conflitto è l'interpretazione e l'applicazione di un criterio (la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dal regolamento interno del Consiglio regionale, criterio esso stesso espressivo di discrezionalità politica. Secondo la Consulta, quindi, si tratta di una decisione strettamente collegata alla potestà di autorganizzazione del Consiglio. L'annullamento del verbale attestante la composizione della commissione consiliare, e il ricorso, da parte della stessa sentenza impugnata, a un potere conformativo particolarmente penetrante incidono sulla composizione della commissione consiliare in questione e sull'equilibrio, in quella commissione, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione. Il nucleo essenziale

della potestà autorganizzativa del Consiglio costituzionalmente garantita risiede proprio nella facoltà di decidere sulle modalità di riparto proporzionale dei consiglieri nelle commissioni e in relazione al necessario rispetto, al loro interno, del corretto rapporto numerico tra maggioranza ed opposizione. La Corte aggiunge che la garanzia della potestà di autorganizzazione è fondamentale al fine dell'esercizio del potere legislativo da parte dei Consigli regionali in piena autonomia politica, senza che organi esterni possano vincolarlo o incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione. In questa fondamentale autonomia politica e legislativa rientra anche il potere di organizzazione interna del Consiglio, a cominciare dalla composizione delle commissioni consiliari nel rispetto dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione.

L'orientamento della Consulta condivide quello già precedentemente espresso dal Consiglio di Stato, adito in sede cautelare, in merito alla sospensione dell'impugnata sentenza del TAR Puglia, il quale evidenzia che di fronte a questioni di organizzazione interna di un organo a competenza legislativa il sindacato del giudice amministrativo cede a favore del principio costituzionale di separazione dei poteri (Cons. Stato, sezione quinta, ordinanza 5 luglio 2019, n. 3426).

Inoltre, l'orientamento della Corte costituzionale coincide anche con quello della Corte di cassazione (Sezioni unite civili, ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190), che, in un caso analogo, ha stabilito che le decisioni relative alla composizione delle commissioni permanenti dei Consigli regionali sono atti che concorrono a consentire l'esercizio della loro funzione legislativa, e che pertanto eventuali censure sulle determinazioni del Presidente dell'Assemblea in ordine a tali aspetti non possono essere proposte in sede di impugnazione di quegli atti davanti al giudice amministrativo.

La Consulta aggiunge anche che i consiglieri regionali possono ricorrere contro la lesione delle loro prerogative facendo riferimento all'articolo 5 del regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia, il quale stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio, in cui sono necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione, ha il compito di assicurare l'esercizio dei diritti dei consiglieri, tutelandone le prerogative.

Quindi, la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione del Consiglio regionale e tale potestà viene assorbita tra le garanzie che assistono lo svolgimento della funzione legislativa regionale, cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante. La conseguenza, a detta della Corte costituzionale, è che in ogni caso il sindacato esterno sulle decisioni relative alla composizione di tali commissioni è svolto in difetto assoluto di giurisdizione, determinando una lesione delle attribuzioni costituzionali previste dagli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Consulta dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al TAR Puglia, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale pugliese attestante la composizione della medesima commissione, e annulla, per l'effetto, la sentenza del Tribunale amministrativo 21 febbraio 2019, n. 260.

SENTENZA N. 22
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, 21 febbraio 2019, n. 260, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 18 aprile 2019, depositato in cancelleria il 30 aprile 2019, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il giudice relatore Nicolò Zanon;
uditi l'avvocato Ida Maria Dentamaro per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per sentir dichiarare che non spetta allo Stato – e per esso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima – emanare la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il rinnovo della composizione della medesima commissione.

Ad avviso della ricorrente, la sentenza in questione sarebbe stata pronunciata in difetto assoluto di giurisdizione, dunque in contrasto con l'art. 103 della Costituzione, e, in particolare, avrebbe inciso – in lesione degli artt. 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost. – sui poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale, titolare della potestà legislativa.

Sindacando il contenuto del verbale della commissione consiliare, inoltre, la sentenza del TAR Puglia avrebbe sottoposto a scrutinio opinioni espresse e voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio di attribuzioni previste dagli artt. 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost. In tal modo, avrebbe violato la prerogativa dell'insindacabilità garantita ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost.

Per tali ragioni, chiede la ricorrente che questa Corte, accogliendo il ricorso, annulli la citata sentenza.

2.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.– Innanzitutto, secondo il resistente, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione avrebbe impugnato per conflitto un atto che – pur promanando da un'autorità giurisdizionale e, quindi, da un potere statale – non sarebbe «idoneo ad esprimere in maniera definitiva la volontà del potere di appartenenza». Evocando quanto asseritamente affermato dalla sentenza n. 81 del 2012 di

questa Corte, assume l'Avvocatura generale che la Regione, prima di proporre ricorso per conflitto, avrebbe dovuto attendere il passaggio in giudicato della sentenza, dato che quest'ultima, proprio perché non definitiva, non sarebbe suscettibile di «generare una lesione definitiva delle attribuzioni costituzionali rivendicate dalla parte regionale».

L'eccezione è da respingere.

Non pertinente, in primo luogo, è il richiamo alla sentenza n. 81 del 2012. In quel caso non fu infatti l'assenza di definitività della pronuncia del giudice amministrativo oggetto di ricorso a determinare l'inammissibilità dello stesso, bensì l'aver la Regione ricorrente denunciato «semplici errores in iudicando», portando così all'esame della Corte un conflitto di attribuzioni che si risolveva «in un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo».

Ciò posto, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988).

In disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale, quel che rileva è, dunque, il tono costituzionale del conflitto stesso, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013).

Quando, in particolare, oggetto di ricorso siano sentenze o altri atti giurisdizionali, il conflitto intersoggettivo è costantemente ritenuto ammissibile, in presenza delle anzidette condizioni, anche laddove l'atto sia non definitivo e altresì contestualmente impugnato in sede giurisdizionale (di recente, sentenze n. 259 e n. 57 del 2019, n. 2 del 2018 e n. 260 del 2016).

L'ammissibilità del conflitto intersoggettivo da atti giurisdizionali, in altre parole, è condizionata dalla sussistenza del tono costituzionale, nonché dalla già rilevata esigenza che il ricorso non si risolva in un mezzo improprio di censura sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale.

Per queste complessive ragioni, non incidono sull'ammissibilità del presente conflitto le ordinanze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 7 ottobre 2019, n. 5079 e 5 luglio 2019, n. 3426, con le quali il giudice di secondo grado ha accolto l'istanza cautelare presentata dalla Regione Puglia, sospendendo l'efficacia della impugnata sentenza del TAR.

Infatti, la mera sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato – che continua ad essere presente nell'ordinamento, pur se in una situazione di “quiescenza” – non fa venir meno l'interesse al ricorso, «dal momento che “la lesione delle attribuzioni costituzionali può concretarsi anche nella mera emanazione dell'atto invasivo della competenza, potendo, quindi, perdurare l'interesse dell'ente all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze”» (sentenza n. 328 del 2010, che richiama le sentenze n. 287 del 2005, n. 222 del 2006 e n. 199 del 2004).

2.2.– Assume inoltre il resistente che il ricorso sarebbe inammissibile perché la ricorrente avrebbe promosso un conflitto volto a sollecitare un controllo su «errores in iudicando commessi dal Giudice amministrativo», non deducibili in sede di conflitto.

Anche questa seconda eccezione non è fondata.

Quel che la Regione Puglia contesta non è il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo, ma la sussistenza stessa, in capo a quest'ultimo, del potere giurisdizionale. Asserisce infatti la ricorrente che, annullando il verbale di una commissione del Consiglio regionale, il TAR Puglia avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione, e per questo avrebbe leso attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione stessa dagli artt. 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, 123 Cost., nonché riconosciute ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost.

Si è dunque in presenza di un ricorso in cui è contestata «l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente», ciò che rende il conflitto ammissibile, secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2018, n. 235 e n. 107 del 2015).

3.– Nel merito, mentre il ricorso per conflitto di attribuzione non è fondato in riferimento all'art. 122, quarto comma, Cost. – per l'assorbente ragione che l'impugnata sentenza del TAR non chiama i consiglieri regionali «a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» – lo è, invece, con riferimento agli artt. 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost. In base a tali disposizioni costituzionali non spetta allo Stato, e, per esso, al giudice amministrativo, annullare il verbale attestante la composizione di una commissione consiliare permanente del Consiglio regionale. Va perciò annullata la sentenza del TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, n. 260 del 2019.

3.1.– Ricorre nella giurisprudenza costituzionale, già in alcune pronunce risalenti (ex multis, sentenze n. 110 del 1970 e n. 66 del 1964), l'affermazione secondo cui le attribuzioni dei Consigli regionali, pur non esprimendosi a livello di sovranità, sono manifestazione «di autonomie costituzionalmente garantite» (da ultimo ordinanza n. 15 del 2019; in tal senso, ex plurimis, sentenze n. 279 del 2008, n. 365 e n. 301 del 2007). Conseguentemente, «i Consigli regionali godono [...] in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento», anche se, «al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso» (ordinanza n. 15 del 2019; sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, come ricordato nella sentenza n. 43 del 2019, la giurisprudenza costituzionale ha pacificamente riconosciuto ai Consigli regionali, al pari che ai due rami del Parlamento, la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del «nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi “rappresentativi”» (sentenza n. 69 del 1985; in senso analogo, sentenza n. 289 del 1997, ove si afferma che tale nucleo caratterizzante delle attribuzioni regionali, definito dall'art. 121, secondo comma, Cost., ricomprende, per quanto qui rileva, le funzioni legislative e regolamentari, «di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione»).

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa spettante anche alle assemblee legislative regionali è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, sia attraverso l'approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e delle loro articolazioni, sia attraverso l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti stessi, attività che costituiscono razionale completamento dell'autonomia in questione (analogamente, sia pur con riferimento al diverso caso dell'autodichia di ciascuna Camera, sentenza n. 262 del 2017).

Lo statuto e la normativa regionale possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza anche lo svolgimento di alcune funzioni amministrative e non è escluso che la stessa potestà di autorganizzazione interna dei Consigli regionali si manifesti attraverso atti di esercizio di funzioni amministrative non strettamente coesenziali alla loro potestà normativa (sentenze n. 43 del 2019, n. 337 del 2009, n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975). In questa evenienza, tali atti si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali.

Certo è però che siffatta natura, e il connesso regime di sindacato, non sono predicabili in riferimento al verbale attestante le modalità con cui è stata decisa la composizione di una commissione consiliare, attraverso l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 9 del regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia, cioè della disposizione che allo scopo richiede, per quanto possibile, il ricorso al criterio proporzionale, riferito alla consistenza numerica di ciascun gruppo consiliare.

Nel caso che dà origine al presente conflitto, non si è di fronte a un atto amministrativo, da adottarsi nel rispetto di parametri legali “esterni”, ma all'interpretazione e all'applicazione di un criterio (appunto la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dallo stesso regolamento interno del Consiglio regionale,

criterio esso stesso espressivo, in questa forma, di discrezionalità politica. Si tratta perciò di una decisione strettamente collegata alla potestà di autorganizzazione del Consiglio, «con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio [...] sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa» (sentenza n. 43 del 2019).

L'annullamento del verbale attestante la composizione della commissione consiliare, nonché il ricorso, da parte della stessa sentenza impugnata, a un "potere conformativo" particolarmente penetrante – che sviluppa calcoli e indica addirittura soluzioni numeriche precise, in vista di una particolare applicazione del criterio proporzionale – incidono sulla composizione della commissione consiliare in questione, e persino sullo stesso equilibrio, in quella commissione, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione, visto che all'esito della soluzione predisposta in sentenza la commissione finirebbe per essere composta paritariamente, almeno secondo quanto asserito dalla Regione ricorrente, da consiglieri di maggioranza e di opposizione. Il nucleo essenziale della potestà di autorganizzazione consiliare costituzionalmente garantita, tuttavia, risiede proprio nella facoltà di decidere, sia in ordine alle modalità del riparto proporzionale dei consiglieri nelle commissioni, sia in relazione al necessario rispetto, in esse, del corretto rapporto numerico tra maggioranza e opposizione.

D'altra parte, la garanzia della potestà di autorganizzazione è, al tempo stesso, protezione della funzione legislativa regionale, cui ogni commissione consiliare permanente, come noto, fornisce un contributo determinante. Mette conto ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, i Consigli regionali devono esercitare la potestà legislativa «in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione» (sentenza n. 39 del 2014).

Lo stesso Consiglio di Stato, adito in sede cautelare, ha del resto deciso la sospensione dell'impugnata sentenza del TAR Puglia, evidenziando che di fronte a «interna corporis organizzativi di un organo a competenza legislativa [...] il sindacato del giudice amministrativo cede di fronte al principio costituzionale di separazione dei poteri» (Consiglio di Stato, sezione quinta, ordinanza 5 luglio 2019, n. 3426).

3.2.– Da un lato, quindi, la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione spettante al Consiglio regionale, dall'altro tale potestà finisce per essere assorbita tra le garanzie che assistono lo svolgimento della funzione legislativa regionale, cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante: di talché ogni sindacato esterno sulle decisioni relative alla composizione di tali commissioni è svolto in difetto assoluto di giurisdizione, determinando una lesione delle attribuzioni costituzionali previste dagli artt. 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost.

La soluzione qui affermata coincide con quella assunta dalla Corte di cassazione (sezioni unite civili, ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190), che, in un caso analogo, ha stabilito che le decisioni relative alla composizione delle commissioni permanenti dei Consigli regionali sono atti che «sia direttamente che indirettamente concorrono a consentire l'esercizio, da parte della stessa Assemblea, della funzione legislativa», e che eventuali censure sulle determinazioni del Presidente dell'Assemblea in ordine a tali aspetti «non sono quindi certamente proponibili in sede di impugnazione di quegli atti dinnanzi al giudice amministrativo».

Va aggiunto che, nel caso di specie, non manca una procedura cui i consiglieri regionali possono ricorrere per prospettare l'asserita lesione delle loro prerogative. L'art. 5 del regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce, infatti, che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale (nel quale sono necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione) ha il compito di assicurare «l'esercizio dei diritti dei Consiglieri, tutelandone le prerogative».

Ai sensi degli artt. 114, secondo comma, 117, 121, secondo comma, Cost., non spettava pertanto allo Stato, e per esso al TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, emanare la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, che va di conseguenza annullata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e, per esso, al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, sezione prima, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia attestante la composizione della medesima commissione, e annulla, per l'effetto, la sentenza del TAR Puglia 21 febbraio 2019, n. 260.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 febbraio 2020.

Sentenza: 15 gennaio 2020, n. 25

Materia: Ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: Articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione; articolo 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; articoli 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- 1) Cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018, promossa con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- 2) Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 66 della l.r. Siciliana 8/2018, promosse con riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), in riferimento all'articolo 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il ricorrente censura l'articolo 4 della legge regionale 8/2018, rubricato "Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa", il quale prevede che, per i dipendenti delle società partecipate della Regione, disciplinate dall'articolo 64 della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21, non trovino applicazione le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che stabilisce, in generale, che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi. Alla luce di tale ricostruzione normativa, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'articolo 4 in questione sarebbe in contrasto con gli articoli 19, 20 e 25, comma 4, del citato decreto legislativo, che disciplinano la gestione del personale. In particolare, la disposizione censurata prevede una disciplina diversa e contrastante con le citate disposizioni statali, andando a violare l'articolo 117, comma 2, lettera l), Cost., il quale assegna alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, tra cui si ricomprendono i rapporti di diritto privato, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale anche con riferimento all'articolo 66 della stessa legge regionale siciliana n. 8/2018, rubricato "Personale addetto alla catalogazione dei beni culturali", nella parte in cui dispone che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale medesima, si provveda alla definizione organica del personale dell'amministrazione regionale, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni. A detta del ricorrente, la disposizione regionale, intervenendo in materia di ordinamento civile, violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel ricomprendere immediatamente il suddetto personale nella dotazione organica a prescindere dalla necessità di coprire posti vacanti, risulterebbe in contrasto con gli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo n. 165/2001, nonostante il legislatore regionale ne proclami il formale rispetto: la dotazione organica dovrebbe essere definita in base al piano dei fabbisogni, non potendo prevedere l'assorbimento di personale aprioristicamente determinato. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene il contrasto dell'articolo 66 suddetto con l'articolo 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali nella materia, a competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, in quanto le previsioni di cui al d.lgs. 165/2001 costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome.

In via preliminare, la Corte costituzionale esamina le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa della Regione Sicilia.

In relazione all'articolo 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la resistente ha eccepito l'eccessiva sinteticità delle censure, in quanto vi sarebbe solo un mero riferimento a talune norme interposte, l'assenza di una congrua indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali invocati e la non adeguata individuazione delle disposizioni impugnate. Secondo il costante orientamento della Consulta, il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, dovendo contenere una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe illegittimità costituzionale e un'argomentazione di merito, anche sintetica, a sostegno delle censure mosse. Nel caso di specie, la Corte osserva che il ricorso, lamentando un'illegittima deroga alle disposizioni sulla gestione del personale della società a partecipazione pubblica, di cui agli articoli 19 e ss del d.lgs. n. 175/2016, individua con sufficiente chiarezza, al comma 1 dell'art. 4 della l.r. Siciliana, la disposizione impugnata e contiene un'argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione che permettere di ritenere raggiunta la "soglia minima di chiarezza e completezza" che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze costituzionali n. 201/2018, 261/2017, 32/2017, 239/2016), e quindi non accoglie l'eccezione sollevata.

La Corte ritiene di non poter accogliere neanche l'eccezione proposta per la presunta incompletezza della definizione dell'oggetto del giudizio, in quanto il ricorrente non si sarebbe confrontato, secondo l'Avvocatura di Stato, con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana e, soprattutto, con la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali prevista dall'articolo 14, lettera p), dello Statuto della Regione Siciliana. Secondo la costante giurisprudenza della stessa Corte, l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale dell'articolo 117 Cost. alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Pertanto, l'oggetto del giudizio, per essere compiutamente definito, deve contenere riferimento anche alle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse l'articolo 117 Cost.

A tale proposito, con riferimento all'impugnazione dell'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", facendo riferimento, come norma interposta, all'articolo 19 d.lgs.

175/2016. Il contenuto della norma censurata e la natura del parametro invocato (ordinamento civile), secondo la Consulta permettono di escludere la necessità di fare riferimento ad eventuali disposizioni statutarie non richiamate, poiché lo Statuto speciale per la Regione Siciliana non dispone sulla competenza legislativa regionale in materia di ordinamento civile, dato proprio il fatto che essa è di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, co. 2, lett. l), Cost.

Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità sollevata in relazione all'articolo 66 della l.r. Siciliana in oggetto, essa deve essere esclusa, perché il ricorrente, a fondamento della sua impugnazione, ha richiamato le norme interposte tratte dal d.lgs. 165/2001 (t.u. pubblico impiego), che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, valevoli come limiti all'esercizio delle competenze statutarie. Così facendo, di fatto, il ricorrente richiama gli specifici limiti posti all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali di cui all'articolo 14, lettera p), dello statuto reg. Siciliana, e assolve lo specifico onere motivazionale.

Sempre in via preliminare, la Corte costituzionale ha osservato che, a seguito del deposito del ricorso, sono intervenute due modifiche normative all'articolo 4 della legge regionale Siciliana n. 8 del 2018.

L'intervento dell'articolo 9 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), il quale ha inciso sul comma 4 della norma censurata, consiste in una modifica che non influisce sulla questione di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda, invece, l'intervento dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), esso ha sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 della disposizione censurata. In particolare, ha eliminato, nella disposizione impugnata, la previsione della deroga all'applicazione dell'articolo 19 del d.lgs. n. 175/2016 per i dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale Siciliana n. 21 del 2014, a cui si riferiscono le censure mosse con il ricorso oggetto della sentenza in esame.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la modifica normativa della disposizione in oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, e intervenuta nel corso del giudizio, determina la cessazione della materia del contendere se ricorrono due condizioni: la modifica o l'abrogazione deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono aver avuto medio tempore applicazione.

Per quanto riguarda la prima condizione, la modifica introdotta elimina la previsione della deroga all'applicazione della disciplina di cui all'articolo 19 del d.lgs. 175/2016 per i dipendenti delle società a partecipazione pubblica, pertanto è sicuramente satisfattiva della pretesa del ricorrente.

Quanto alla seconda condizione, la Regione ha fatto pervenire, sebbene tramite deposito irrituale, una memoria illustrativa con allegata la nota prot. 13753 del 15 marzo 2019 del Ragioniere generale della Regione Siciliana – Assessorato dell'Economia, comprovante la mancata applicazione dell'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018 nella formulazione oggetto dell'impugnazione. La Regione resistente, in sede di udienza pubblica, ha ribadito che la norma impugnata non ha avuto medio tempore applicazione e l'Avvocatura generale non si è opposta all'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere richiesta dalla Regione. Pertanto, la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere limitatamente alla questione di legittimità costituzionale di cui all'articolo 4 della l.r. Siciliana 8/2018.

Nei confronti dell'articolo 66 della l.r. Siciliana 8/2018, la Consulta passa all'esame nel merito della questione di legittimità sollevata, ritenendola non fondata in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

La disposizione censurata adempie alle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 24 (Stabilizzazione del personale addetto alla catalogazione dei beni culturali della Regione). La Corte stessa, nel delineare i confini tra la materia

dell'ordinamento civile e ciò che è riconducibile alla competenza regionale, ha stabilito che rientrano nella prima gli interventi legislativi volti a dettare misure relative a rapporti di lavoro già esistenti, e nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale (sentenze 241/2018, 191/2017, 32/2017, 149/2012, 63/2012). Alla luce di ciò, l'articolo 66 l.r. Siciliana n. 8/2018, nel prevedere, in attuazione del suddetto art. 1 l.r. 24/2007, che il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori sia ricompreso nella definizione della dotazione organica dell'amministrazione regionale, non interverrebbe sulla regolamentazione del rapporto di lavoro e quindi non disciplinerebbe aspetti riferibili alla materia "ordinamento civile". Piuttosto, sarebbe funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana, secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione di dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata. In tale senso, secondo la Corte, la disposizione regionale costituirebbe espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all'articolo 14, lett. p), dello Statuto della Regione Siciliana.

Pertanto, la Corte costituzionale ricorda che la potestà di regolazione incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, tra cui rientrano anche le disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del d.lgs. 165/2001, le quali dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale, prevedendo le linee guida di indirizzo per la loro pianificazione e le regole sulle procedure per il reclutamento del personale. In proposito, la norma censurata prescrive il "rispetto" delle citate disposizioni del decreto legislativo, il che ha consentito alla Consulta di interpretare l'articolo 66 della l.r. 8/2018 nel senso che il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale, così come prescritto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Pertanto, la Corte costituzionale si esprime dichiarando cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge reg. Siciliana 8/2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. 1), Cost.; e dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 66 della legge reg. Siciliana 8/2018, promosse con riferimento all'art. 117, commi 2, lett. 1), e 3, Cost.

SENTENZA N. 25
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 66, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 17 luglio 2018 e iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018, 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. 4 e 66 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il ricorrente osserva che l'art. 4 della legge regionale censurata, rubricato «Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa», prevede che, per i dipendenti delle società partecipate della Regione, disciplinate dall'articolo 64 della legge della Regione Siciliana 12 agosto del 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale». Disposizioni varie), non trovino applicazione le disposizioni di cui all'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica); norma questa che stabilisce, in generale, che ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del codice civile, delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e dei contratti collettivi.

Assume il ricorrente che il censurato art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in ragione della descritta deroga, sia in contrasto con gli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del citato decreto legislativo, i quali recano la disciplina in materia di gestione del personale; in particolare, la disposizione censurata, prevedendo una disciplina diversa e contrastante con le citate disposizioni statali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale assegna alla competenza

esclusiva dello Stato la materia dell'«ordinamento civile», tra cui vanno ricompresi i rapporti di diritto privato, regolati dal codice civile e dai contratti collettivi.

Il ricorrente censura, poi, l'art. 66 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, rubricato «Personale addetto alla catalogazione dei beni culturali», nella parte in cui dispone che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale medesima, «si provvede alla definizione della dotazione organica del personale dell'amministrazione regionale ricomprendente il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni».

La disposizione regionale, intervenendo nella materia dell'ordinamento civile, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, nel ricomprendere immediatamente il suddetto personale nella dotazione organica, a prescindere dalla necessità di coprire posti vacanti, risulterebbe in contrasto con gli artt. 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Afferma, infatti, il ricorrente che la dotazione organica deve essere definita in base al piano dei fabbisogni, non potendo prevedere l'assorbimento di personale aprioristicamente determinato.

L'art. 66 della legge regionale citata, inoltre, sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del coordinamento della finanza pubblica, in quanto le previsioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 costituiscono per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

2.– In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa della Regione.

2.1.– In relazione alla questione sollevata nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la resistente ha eccepito l'eccessiva sinteticità delle censure, consistite nel mero riferimento a talune norme interposte, l'assenza di una congrua indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati e la non adeguata individuazione delle disposizioni impugnate.

L'eccezione non può essere accolta.

È noto il costante orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 261, n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie, va osservato che il ricorso, lamentando un'illegittima deroga alle disposizioni sulla gestione del personale delle società a partecipazione pubblica, di cui agli artt. 19 e seguenti del d.lgs. n. 175 del 2016, non solo individua, con sufficiente chiarezza, nel comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, la disposizione impugnata, ma contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e completezza» (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018), che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018).

2.2.– In riferimento a entrambe le disposizioni censurate, la resistente ha eccepito, poi, l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana e, in particolare, con la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali quale prevista dall'art. 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Anche tale eccezione non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) limita l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Pertanto, nel

caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impuginate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (ex plurimis, sentenza n. 119 del 2019).

Deve, tuttavia, rilevarsi che, con riferimento all'impugnazione dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione della competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale prevede che si applichi la disciplina del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Nella fattispecie in esame, dunque, il contenuto della norma censurata, eminentemente privatistico, nonché la natura del parametro evocato «ordinamento civile» escludono, di per sé, l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, atteso che lo Statuto speciale per la Regione siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (sentenze n. 103 del 2017, n. 252 e n. 58 del 2016).

2.3.– L'eccezione di inammissibilità non è fondata anche con riferimento all'art. 66 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

A fondamento dell'impugnazione, il ricorrente ha richiamato norme interposte tratte dal d.lgs. n. 165 del 2001, che contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, valevoli come limiti all'esercizio delle competenze statutarie (sentenza n. 172 del 2018).

Il ricorrente, proprio attraverso l'indicazione delle disposizioni del t.u. pubblico impiego, ha richiamato gli specifici limiti posti all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione Siciliana in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali di cui all'art. 14, lettera p), dello statuto reg. Siciliana, e ha pertanto assolto lo specifico onere motivazionale.

3.– Sempre in via preliminare, occorre evidenziare che, successivamente al deposito del ricorso, due interventi normativi hanno modificato l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Al momento della presentazione del ricorso la formulazione della disposizione censurata era la seguente: «1. Il sistema delineato dall'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, e successive modifiche ed integrazioni, cui non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, deve intendersi volto a garantire, a regime, la tutela dei dipendenti delle società partecipate dalla Regione, in servizio nelle stesse, anche in forza di pronunce giudiziali passate in giudicato ovvero di atti di conciliazione regolarmente sottoscritti, al momento della relativa liquidazione, mediante la previsione dell'inserimento nell'albo di cui al comma 1 del medesimo articolo 64. 2. Le disposizioni di cui all'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014, come delineato dal comma 1, trovano applicazione anche per il personale di cui alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, assunto mediante selezione pubblica, anche con contratti atipici, indetta dalla società a maggioranza partecipazione pubblica disciolta o posta in liquidazione, per cui non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 18, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 anche successivamente al termine di cui al comma 2 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014, ed il cui rapporto sia stato trasformato a tempo indeterminato entro il termine di cui al comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8.3. Il personale dell'Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS) in servizio alla data del 31 dicembre 2005 è autorizzato ad essere iscritto nell'albo previsto dal comma 1 dell'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014. 4. Le società di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale n. 11/2010 e successive modifiche e integrazioni nonché l'IRFIS FinSicilia S.p.A. e gli organismi strumentali della Regione, per sopperire ai propri fabbisogni di personale, come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti, non possono procedere a nuove assunzioni in quanto devono attingere dall'albo del personale di cui al comma 1 dell'articolo 64 della legge n. 21/2014,

nel rispetto dell'effettivo fabbisogno e della sostenibilità finanziaria, tenuto annualmente conto dell'anzianità di servizio maturata alla data di entrata in vigore della legge istitutiva dell'albo medesimo».

Successivamente alla proposizione del ricorso, è dapprima intervenuto l'art. 9 della legge della Regione Siciliana 10 luglio 2018, n. 10 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), il quale ha inciso sul comma 4 della disposizione regionale censurata sopprimendo le parole «come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti».

Si tratta di una modifica che, alla luce delle censure del ricorrente, non influisce sulla questione di legittimità costituzionale.

È, poi, intervenuto, l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 9 agosto 2018, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 8 maggio 2018, n. 8. Norma transitoria in materia di gestione commissariale degli enti di area vasta), il quale ha sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 della disposizione censurata.

Infatti, per effetto di tale sostituzione, a decorrere dal 17 agosto 2018 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, della medesima legge) gli originari commi da 1 a 4, sono stati sostituiti dai commi 1 e 2 nel modo che segue: «1. Nell'albo dei dipendenti delle società in liquidazione di cui all'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni devono essere iscritti anche i dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale poste in liquidazione successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21. 2. Al personale iscritto all'albo di cui all'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 e successive modifiche ed integrazioni trova applicazione fino al 31 dicembre 2018 il principio contenuto nell'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, secondo il quale le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni.»

Ciò che rileva soprattutto è che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018, ha eliminato nella disposizione censurata la previsione della deroga all'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 per i dipendenti delle società in liquidazione di cui all'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 21 del 2014; deroga sulla quale si appuntavano le censure espresse nel ricorso.

Le nuove disposizioni non sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- Occorre, dunque, verificare l'effetto dello ius superveniens nel giudizio in corso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, e intervenuta nel corso del giudizio, determina la cessazione della materia del contendere, quando ricorrono al contempo due condizioni: la modifica o l'abrogazione deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono aver avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 180 del 2019, n. 185 e n. 140 del 2018).

Non vi è dubbio che la modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2018 abbia carattere satisfattivo delle censure espresse dalla difesa statale, avendo eliminato la previsione della deroga all'applicazione della disciplina di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 per i dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Quanto alla seconda condizione, deve rilevarsi che la Regione ha fatto pervenire a mezzo posta, in prossimità dell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, una memoria illustrativa cui ha allegato la nota prot. n. 13753 del 15 marzo 2019 del Ragioniere generale della Regione Siciliana – Assessorato dell'Economia, comprovante la mancata applicazione, tra gli altri, dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella formulazione oggetto di impugnazione. Benché il deposito di tale memoria sia irrituale, perché effettuato mediante trasmissione con il mezzo postale, che, come previsto dall'art. 28, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è consentito «[s]oltanto» per il deposito dei ricorsi di cui agli artt. 19, 24 e 25 delle Norme stesse, mentre «può considerarsi rituale solo il deposito di memorie in formato cartaceo»

nella cancelleria della Corte (sentenza n. 104 del 2017), deve, comunque, rilevarsi che la Regione resistente nell'udienza pubblica – a conferma di quanto attestato nella documentazione allegata alla memoria – ha ribadito che la norma impugnata non ha avuto medio tempore attuazione e l'Avvocatura generale nulla ha opposto in ordine all'eventuale pronuncia di cessazione della materia del contendere, richiesta dalla Regione.

Deve essere, pertanto, dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alla questione di legittimità costituzionale di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

5.– Passando all'esame del merito della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 66 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, essa non è fondata in riferimento ad alcuno dei parametri evocati, nei termini di seguito indicati.

La disposizione censurata prevede che entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, in adempimento delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 24 (Stabilizzazione del personale addetto alla catalogazione dei beni culturali della Regione), si provvede alla definizione della dotazione organica del personale dell'Amministrazione regionale, ricomprensente il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori nel rispetto delle previsioni di cui agli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il richiamato art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2007, aveva stabilito che «[i]n considerazione dell'interesse strategico che l'attività di catalogazione riveste per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali, per la copertura dei posti vacanti a seguito della definizione della dotazione organica del personale dell'Amministrazione regionale ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, il personale che presta servizio con contratto di diritto privato a tempo determinato per la “Realizzazione del catalogo unico informatizzato regionale dei beni culturali ed ambientali intersettoriale e interdisciplinare” Misura 2.02 – Azione A del Programma operativo regionale 2000-2006, è stabilizzato a domanda con le procedure di cui all'articolo 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, previa verifica del possesso dei requisiti richiesti dalla norma anzidetta».

La previsione della stabilizzazione del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori è, dunque, contenuta nella legge regionale del 2007 che, a tal fine, reca la disciplina della relativa procedura. Tale disposizione non è stata oggetto di impugnazione ed è tuttora vigente.

Questa Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece è riconducibile alla competenza regionale, ha stabilito che sono da ricondurre alla prima «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (ex multis, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017) e rientrano, invece nella seconda, «i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale» (sentenze n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 191 del 2017 e n. 63 del 2012).

La disposizione censurata nel prevedere, in attuazione di quanto stabilito dalla precedente legge regionale, che il personale dei catalogatori ed esperti catalogatori sia ricompreso nella definizione della dotazione organica dell'amministrazione regionale, non interviene sulla regolamentazione del rapporto di lavoro e pertanto non disciplina aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile». Essa, invece, è funzionale alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione pubblica siciliana, secondo criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi, cui la definizione della dotazione organica, attraverso la modulazione del piano dei fabbisogni di personale, è preordinata.

In tale senso, la disposizione regionale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, di cui all'art. 14 lettera p), dello statuto della Regione Siciliana.

Tale potestà di regolazione incontra, però, ai sensi di quanto previsto dallo stesso statuto regionale siciliano, i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In proposito, questa Corte ha già affermato che la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001, contiene norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali della Repubblica, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e segnatamente la Regione Siciliana (sentenza n. 172 del 2018).

Tali sono, dunque, anche le disposizioni di cui agli artt. 6, 6-ter e 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 le quali, nel disciplinare il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dettano specifiche norme sull'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni di personale, prevedono le linee di indirizzo per la pianificazione di detti fabbisogni e regolano le procedure per il reclutamento del personale.

Ma proprio l'espresso richiamo delle citate disposizioni statali del d.lgs. n. 165 del 2001, di cui la norma regionale censurata prescrive il «rispetto», consente di interpretare quest'ultima nel senso che il transito nei ruoli dell'amministrazione regionale siciliana del personale dei catalogatori ed esperti catalogatori deve essere preceduto dal piano di fabbisogno di personale, così come prescritto dalle richiamate norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, e non si determina affatto l'automatico inserimento del personale suddetto nella dotazione organica dell'amministrazione regionale, come paventato dalla difesa erariale.

6.– Così interpretata la norma censurata, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

2) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2020.

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 27

Materia: cyberbullismo - Terzo settore

Parametri invocati: art. 3 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo).

Esito: infondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo).

La disposizione impugnata individua, tra i beneficiari dei finanziamenti regionali di appositi programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, le "Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale."

Ad avviso del ricorrente questa disposizione violerebbe l'art. 3 della Costituzione, poiché introdurrebbe una discriminazione nei confronti delle associazioni di promozione sociale, aventi analoghe finalità, iscritte nel registro nazionale.

Secondo la Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Basilicata 43/2018 non è fondata.

Nel riorganizzare il sistema di registrazione degli enti secondo criteri di semplificazione, il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore, ha istituito il registro unico nazionale del Terzo settore.

Peraltro, in attesa che il registro unico diventi operativo, continuano ad applicarsi le norme previgenti. Il requisito dell'iscrizione è soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti del Terzo settore ad uno dei registri attualmente previsti (art. 101 del d.l.gs. 117/2017).

Pertanto, in via transitoria, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile l'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno. La medesima disposizione stabilisce, al comma 2, che per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni e almeno venti Province del territorio nazionale.

Il medesimo art. 7, comma 3, stabilisce un collegamento automatico tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale. Per effetto di questo collegamento, i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro, mantenendo tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri regionali e provinciali.

Ne consegue che, tra i destinatari dei finanziamenti previsti dalla disposizione regionale censurata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, sono ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale.

Quindi, dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, come sostenuto dal ricorrente, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione Basilicata.

La delimitazione stabilita dalla norma censurata non si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., trovando giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a prevenire ed affrontare a livello locale il fenomeno del cyberbullismo.

Del tutto coerente con queste finalità risulta la preferenza accordata dal legislatore regionale alle associazioni che – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – abbiano maturato nel territorio regionale quella «certificata esperienza nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori», che costituisce il requisito qualificante per l'accesso ai finanziamenti.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della l.r. Basilicata 43/2018.

SENTENZA N. 27
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-6 febbraio 2019, depositato in cancelleria il successivo 13 febbraio, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;
udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

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. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo).

La disposizione impugnata individua, tra i beneficiari dei finanziamenti regionali di appositi programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, le «Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale».

Ad avviso della parte ricorrente, questa disposizione violerebbe l'art. 3 della Costituzione, poiché introdurrebbe una discriminazione nei confronti delle associazioni di promozione sociale, aventi analoghe finalità, iscritte nel registro nazionale.

2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 43 del 2018 non è fondata.

2.1.– Con questo intervento normativo il legislatore regionale ha inteso promuovere e sostenere «azioni di prevenzione, individuazione ed emersione, contrasto e repressione del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, volte a: a) implementare e favorire la diffusione della cultura del rispetto delle regole e della dignità della persona, facendo salva ogni diversità legata alla razza, al sesso, alla religione, alle condizioni economiche o ogni altra condizione, sia che si riferisca al minore stesso, sia alla sua famiglia; b) tutelare l'integrità psico-fisica dei fanciulli e degli adolescenti con particolare riguardo all'ambiente scolastico ed all'utilizzo dei social-media e della rete internet» (art. 2 della legge regionale citata).

A tali fini, la disposizione censurata delimita la platea dei destinatari dei finanziamenti regionali, individuandoli in quelle «Associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio

sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale».

Le censure della parte ricorrente si appuntano sul carattere discriminatorio di questa delimitazione, che precluderebbe l'accesso ai finanziamenti regionali alle associazioni di promozione sociale, operanti nel medesimo settore, iscritte nel registro nazionale. Ancorché possiedano la medesima natura, perseguano le medesime finalità e gli stessi scopi sociali, esse sarebbero discriminate rispetto alle associazioni iscritte nel registro tenuto dalla Regione Basilicata.

2.2.– Va rilevato, in linea generale, che per le organizzazioni di volontariato l'iscrizione nei registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali (art. 6, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266, recante «Legge-quadro sul volontariato»).

Nel riorganizzare il sistema di registrazione degli enti secondo criteri di semplificazione, il 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», ha istituito il registro unico nazionale del terzo settore, intorno al quale ruota il sistema pubblicitario degli enti che ne fanno parte. Peraltro, in attesa che il registro unico diventi operativo, continuano ad applicarsi le norme previgenti. Il requisito dell'iscrizione è soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti del terzo settore ad uno dei registri attualmente previsti (art. 101 del d.l.gs. n. 117 del 2017).

2.3.– Pertanto, in via transitoria, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile l'art. 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno. La medesima disposizione stabilisce, al comma 2, che per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni e almeno venti Province del territorio nazionale.

Il medesimo art. 7, al successivo comma 3, stabilisce un collegamento automatico tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale. Per effetto di questo collegamento, i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro.

Ne consegue che, tra i destinatari dei finanziamenti previsti dalla disposizione regionale censurata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, sono ricomprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale.

Pertanto, dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, come sostenuto dalla parte ricorrente, ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione Basilicata.

2.4.– Così ricostruito l'ambito applicativo della disposizione regionale censurata, la delimitazione che essa stabilisce non si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost. Essa trova, infatti, giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a prevenire ed affrontare a livello locale il fenomeno del cyberbullismo.

Del tutto coerente con queste finalità risulta la preferenza accordata dal legislatore regionale alle associazioni che – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – abbiano maturato nel territorio regionale quella «certificata esperienza [...] nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori», che costituisce il requisito qualificante per l'accesso ai finanziamenti.

Si tratta di una scelta non irragionevole, che valorizza la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 43 (Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e cyber bullismo), promossa, in riferimento all'art. 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 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 febbraio 2020.

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 31

Materia: cave e torbiere (residuale)

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, 12, comma 4 e 32, comma 1, lett. c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava),

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lett. c), l.r. 13/2018; estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, e 12, comma 4, l.r. 13/2018.

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett.g), 11, comma 5, 12, comma 4, e 32, comma 1, lett. c), della l.r. Veneto 13/2018 contenente la disciplina dell'attività di cava, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost.

Nelle more del giudizio, la Regione Veneto, con l.r. 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi dell'infanzia), ha modificato il disposto degli impugnati artt. 2, 3, 11 e 12 ed ha abrogato l'art. 8, comma 2, lett. g), della legge impugnata. In ragione di tali innovazioni, il ricorrente ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni proposte in direzione delle disposizioni impugnite modificate dalla l.r. Veneto n. 29 del 2019. Di conseguenza, viene dichiarata l'estinzione del processo per quanto riguarda gli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lett. g), 11, comma 5, e 12, comma 4.

L'oggetto del giudizio resta di conseguenza limitato al solo art. 32 l.r. 13/2018, con cui la Regione Veneto ha portato a termine una complessiva riforma della disciplina della gestione e della pianificazione dell'attività di cava.

Nell'ambito di tale legge l'art. 32, detta specifiche disposizioni per la coltivazione di trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, prevedendo che all'interno del Parco *“possono essere autorizzate, anche a titolo di sperimentazione operativa, attività di cava per l'estrazione di trachite, in deroga alle limitazioni contenute nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave”*. Le condizioni per l'autorizzazione dunque consistono nel fatto che i relativi progetti di estrazione, oltre a dover essere caratterizzati da un *“alto contenuto innovativo, da dimostrare con uno studio di fattibilità sperimentale, dal quale emerga un'effettiva drastica riduzione degli impatti paesaggistici ed ambientali rispetto a quelli derivanti dalle coltivazioni condotte con le usuali tecniche normalmente adottate per l'estrazione della trachite»* (art. 32, lett. a), siano inoltre sottoposti con esito favorevole *“a procedura di valutazione di impatto ambientale”* (art. 32, lett.b). Infine, è necessario che l'intervento proposto consista in una *“modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)”* e che *“sul progetto si esprimano favorevolmente il Comune territorialmente interessato e l'Ente Parco Colli Euganei”* (art. 32, lett. c).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri tale ultima lettera dell'art. 32 sarebbe in conflitto con l'art. 5, lett. n) del d.m. 17 ottobre 2007, che contiene i criteri minimi uniformi a cui devono attenersi le Regioni nel provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), volti a definire le misure di conservazione e le zone di protezione speciale nell'ambito dell'attuazione della direttiva 92/43/CEE. In particolare, secondo l'art. 5, lett. n), d.m. 17 ottobre 2007, nelle zone di protezione speciale, sono vietati non solo l'apertura di nuove cave, ma anche l'ampliamento di quelle esistenti *“ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione, prevedendo altresì che il recupero finale delle aree interessate dall'attività estrattiva sia realizzato a fini naturalistici e a condizione che sia conseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento”*.

Sotto questo profilo, ricondotte le disposizioni in oggetto all'ambito inerente alla tutela dell'ambiente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dunque contestato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in riferimento al parametro interposto: ad avviso del ricorrente, infatti, la norma regionale impugnata garantisce una generica possibilità di modifica e/o ampliamento di cave esistenti al momento di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, senza tuttavia attenersi ai limiti imposti dall'art. 5, lett. n), del citato decreto.

La Regione Veneto ha contestato la fondatezza della lesione prospettata, in considerazione del fatto che la norma censurata mirerebbe a perseguire una riduzione delle alterazioni del paesaggio di riferimento e degli impatti ambientali negativi legati alla relativa attività di estrazione, prevedendo, in particolare, l'introduzione di metodi di coltivazione innovativi comunque subordinati ad una positiva valutazione di impatto ambientale. Inoltre, la disposizione censurata non dovrebbe ritenersi in conflitto con il parametro statale evocato a sostegno della questione, perché destinata ad applicarsi alle attività di estrazione assentite, alla data di entrata in vigore del d.m. 17 ottobre 2007, dalle previsioni del Progetto tematico Cave del Parco dei Colli Euganei (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 marzo 2001, n. 11), rese in applicazione degli artt. 20 e 34 delle Norme attuative del piano ambientale del medesimo parco, approvato, con deliberazione del Consiglio Regionale del 7 ottobre 1998, n. 74. Non troverebbe dunque applicazione il divieto previsto dalla norma interposta evocata dal ricorrente, efficace solo nei confronti delle cave «non previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione» del citato d.m. 17 ottobre 2007.

La Corte ritiene la questione non fondata: l'art. 32 è caratterizzato da un unico blocco normativo che contiene una indicazione generale, espressa nel primo capoverso, in forza della quale viene configurata la possibilità, all'interno del Parco dei Colli Euganei, di autorizzare attività di cava per l'estrazione di trachite, anche in deroga ai limiti imposti dal piano ambientale e dal Progetto tematico Cave. Tale previsione di massima viene tuttavia espressamente subordinata, quanto alla sua possibile operatività, al riscontro di tre diverse precondizioni, descritte dalle lett. a), b) e c), dello stesso art. 32. Di queste precondizioni, le prime due riguardano le connotazioni oggettive e le verifiche ambientali imposte per i progetti da autorizzare. La terza precondizione, quella prevista dalla lett. c) dell'art. 32, assurge a presupposto di sistema rispetto allo stesso esercizio dell'attività di cava, in quanto il legislatore regionale, nel perimetro territoriale del parco dei Colli Euganei, non consente autorizzazioni per interventi di estrazione della trachite che non si configurino *“come modifiche e/o ampliamenti di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007.*

Il ricorso, dunque, contiene un improprio riferimento letterale al comma 1, lett. c), dell'art. 32 della legge impugnata. Nel suo tenore sostanziale appare, invece, rivolto a contrastare non solo la lett. c), ma anche il primo capoverso del citato art. 32.

Di conseguenza, la censura finisce per coinvolgere l'intera struttura della disposizione in esame: attraverso la caducazione della previsione di cui alla lett. c), si finisce, infatti, per mettere in discussione la ratio e quindi l'intera portata dell'art. 32 della legge regionale impugnata, il quale ammette l'estrazione di trachite all'interno del Parco dei Colli, ma solo per le attività considerate dalla lett. c) dell'articolo censurato.

Tutto ciò premesso la Corte passa poi a ricondurre la materia delle cave e e torbiere alla competenza residuale delle Regioni (ex plurimis, da ultimo, la sent. n. 176 del 2018). Se la disciplina dell'attività di cava, dunque, può essere regolata dalle Regioni, resta, tuttavia, salvo il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali: secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si deve *“confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente”* (sent. n. 66 del 2018, n. 210 del 2016; nello stesso senso, sent. n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).

Su questo versante va in primo luogo evidenziato che, ai sensi di quanto previsto dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097 (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei), nel territorio dei Colli Euganei è stata vietata sia l'apertura di nuove cave e miniere, sia la ripresa di esercizio di cave e miniere in stato di inattività alla data del 1° ottobre 1970, con l'eccezione delle concessioni minerarie da sfruttare mediante perforazione di pozzi (art. 1, commi 1 e 2). In particolare, secondo l'art. 2, comma 1, della citata legge statale, *“le cave e le miniere di materiale da riporto e quelle che forniscono pietrame trachitico, liparitico e calcareo e pietrisco basaltico, trachitico, liparitico e calcareo», devono aver concluso «ogni attività entro il termine perentorio del 31 marzo 1972”*. Per contro, la *“coltivazione e l'esercizio delle altre cave e miniere», in attività alla data di entrata in vigore della citata legge, sono state disciplinate dal successivo art. 3, «salvo che per le miniere il cui sfruttamento avviene mediante perforazione di pozzi, per le quali nulla è innovato”* (art. 2, comma 2). In tali ultimi casi, la continuazione delle attività estrattive, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, è subordinata all'approvazione di un apposito progetto di coltivazione da parte del soprintendente ai monumenti, competenza oggi spettante alla Regione.

Il dato normativo statale sopra riferito legittima dunque la continuazione dell'attività di estrazione della trachite limitatamente ai soli casi in cui lo sfruttamento avviene tramite la perforazione di pozzi, risultando la stessa altrimenti vietata dal 31 marzo 1972. Ed in questa cornice di riferimento rientra la disposizione censurata, che nella sua premessa fa esplicito riferimento *“alle attività di cava consentite della legge 29 novembre 1971, n. 1097”* all'interno del Parco regionale dei Colli Euganei.

Sempre con riguardo al quadro normativo, è altresì necessario rimarcare che la normativa regionale primaria non contiene una disciplina compiuta quanto alla estrazione della trachite all'interno del territorio del Parco in questione.

La l.r. Veneto n. 38 del 1989, istitutiva del Parco regionale dei Colli Euganei, assegna all'Ente Parco il compito di rendere il parere necessario per la concessione, da parte della Regione, dell'autorizzazione all'attività di estrazione all'interno del relativo perimetro territoriale e attribuisce al medesimo Ente il compito di adottare il piano ambientale chiamato a definire, tra le altre cose, per le cave di trachite *“la quantità massima dei materiali estraibili e i tempi di chiusura delle attività considerate incompatibili con le finalità del parco”*. Il piano ambientale (approvato con del. C.R. 74 del 1998), all'art. 20, comma 2, rimette al Progetto tematico Cave la determinazione delle modalità estrattive e dei relativi termini quantitativi e temporali che la Regione potrà autorizzare. Sul piano attuativo, infine, il Progetto tematico Cave descrive le cave di trachite in attività alla data della relativa approvazione e, per ciascun sito, detta le quantità di materiale da estrarre e i tempi massimi di definizione dello sfruttamento (art. 5, commi 1 e 2), a far tempo dalla data di approvazione del progetto.

Il quadro normativo sopra descritto consente dunque di affermare che, secondo quanto previsto dal quadro normativo regionale, all'interno del parco dei Colli Euganei, l'attività di estrazione della trachite è stata svolta secondo quanto previsto dalle citate disposizioni di indirizzo del piano ambientale e attuative del Progetto tematico Cave. Più precisamente emerge che alla data di emanazione della norma statale evocata quale parametro interposto, risalente al 2007, i suddetti piani di indirizzo e attuazione prevedevano già diversi siti dedicati all'attività di estrazione della trachite.

Ciò precisato in linea generale, la Corte rimarca poi che la normativa interposta richiamata dal Governo inerisce all'attuazione delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale (c.d. rete europea "Natura 2000", con relative Zone speciali di conservazione e Zone di protezione speciale; da ora in poi, rispettivamente: ZSC e ZPS). La disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

Inoltre, l'art. 1, comma 1226, della legge finanziaria 2007, ha espressamente 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 artt. 4 e 6 del regolamento di cui al d.P.R. 357 del 1997, n. 357 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 sono stati dettati con il d.m. 17 ottobre 2007 con indicazioni vincolanti per le Regioni in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee (cfr., oltre alla sent. n. 316 del 2009, le sent. n. 329 e n. 104 del 2008).

In questa cornice normativa si inserisce, dunque, il parametro interposto di cui all'art. 5, lett. n), del d.m. 17 ottobre 2007, per il tramite della quale è stato imposto alle Regioni di introdurre, per il territorio delle zone di protezione speciale, il divieto di apertura di nuove cave e di ampliamento di quelle esistenti. Tuttavia, quanto a queste ultime, si sottraggono al detto divieto «quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore» già vigenti alla data di emanazione del citato decreto o approvati entro il periodo di transizione precisato secondo le scadenze temporali ivi definite.

In altri termini, nel perimetro delle dette zone di protezione, a partire dalla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, alle Regioni non è più consentita l'apertura di nuove cave. Viceversa, i siti attivi in tale data, potevano, e possono tuttora, essere oggetto di ampliamento, se previsti in strumenti di pianificazione, generali o di settore, all'epoca già vigenti o da approvare entro il periodo di transizione previsto dalla citata disposizione ministeriale. Di conseguenza, deve ritenersi che la disposizione regionale censurata, nel definire il perimetro della possibile attività di estrazione della trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, non incorre nel vizio di illegittimità costituzionale prospettato con il ricorso; ciò, proprio grazie al tenore della previsione contenuta nella lett. c) dell'articolo impugnato, sul quale, invece, si appunta la censura del ricorrente. Detta disposizione, infatti, contiene, come già evidenziato, un esplicito e decisivo richiamo alla fonte statale competente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., tale da permettere un puntuale allineamento della disciplina regionale alle indicazioni della normativa statale di riferimento.

È ben vero, come lamenta la difesa dello Stato, che la norma impugnata, nel suo tenore letterale, non riporta testualmente i criteri delimitativi contenuti in detta fonte statale, ma si limita ad un generico riferimento ai siti attivi alla data di emanazione di quest'ultima. Ciò tuttavia non cancella i confini tracciati dalla norma statale richiamata e che possano dunque favorire il rilascio di autorizzazioni per progetti inerenti a siti diversi da quelli previsti in strumenti di pianificazione

vigenti alla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007 o comunque approvati nel periodo di transizione considerato dallo stesso decreto. Del resto, la conferma che la norma regionale censurata sia volta ad assentire unicamente l'implementazione, all'interno del Parco dei Colli Euganei, solo dei siti in attività, dedicati all'estrazione di trachite, considerati dai piani generali e di settore vigenti o comunque approvati nell'arco temporale dettato dall'art. 5, lett. n), del decreto ministeriale, deriva dal tenore testuale del primo capoverso dell'art. 32 impugnato, che prevede espressamente che l'autorizzazione dell'attività di cava per l'estrazione della trachite possa operare in deroga ai limiti imposti nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave

Per questi motivi la Corte dichiara dunque non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lett. c), l.r. 13/2018. della l.r. Veneto 13/2018), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

SENTENZA N. 31
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lettera g), 11, comma 5, 12, comma 4 e 32, comma 1, lettera c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 maggio 2018, depositato in cancelleria il 22 maggio 2018, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Ezio Zanon per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 15 - 18 maggio 2018 (reg. ric. n. 37 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lettera g), 11, comma 5, 12, comma 4, e 32, comma 1, lettera c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Nelle more del giudizio, la Regione Veneto, con la legge regionale 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi dell'infanzia), ha modificato il disposto degli impugnati artt. 2, 3, 11 e 12 ed ha abrogato l'art. 8, comma 2, lettera g), della legge impugnata.

In ragione di tali innovazioni, il ricorrente, con deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 gennaio 2020, ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni proposte in direzione delle disposizioni impugnate modificate dalla richiamata legge reg. Veneto n. 29 del 2019.

La Regione Veneto ha quindi depositato una nota contenente la formale accettazione della rinuncia parziale operata dal ricorrente; accettazione deliberata dalla Giunta regionale in data 21 gennaio 2020.

3.– Con riferimento agli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lettera g), 11, comma 5, e 12, comma 4, va quindi dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– L'oggetto del giudizio resta di conseguenza limitato al solo scrutinio della questione relativa all'art. 32 della legge reg. Veneto n. 13 del 2018, estraneo alla rinuncia.

5.– Quanto alla censura in questione, giova premettere che con la legge regionale n. 13 del 2018, la Regione Veneto ha portato a termine una complessiva riforma della disciplina inerente alla gestione ed alla pianificazione dell'attività di cava, provvedendo anche ad assemblare gli stratificati interventi normativi intervenuti, nel corso degli anni, a parziale modifica o integrazione delle disposizioni contenute nella legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44 (Norme per la disciplina dell'attività di cava); legge che in origine disciplinava la materia di riferimento e che ora è stata abrogata dall'art. 36, comma 4, lettera a), della legge regionale posta allo scrutinio della Corte.

5.1.– Per quel che qui immediatamente interessa, la novella, all'interno del Titolo VI, dedicato alle «norme finali, transitorie, finanziarie e di abrogazione», proprio per il tramite del censurato art. 32, detta specifiche disposizioni in materia di coltivazione di trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei.

Più precisamente, l'articolo in oggetto prevede che all'interno del Parco «possono essere autorizzate, anche a titolo di sperimentazione operativa, attività di cava per l'estrazione di trachite, in deroga alle limitazioni contenute nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave». Perché l'attività in questione venga autorizzata occorre, tuttavia, che i relativi progetti di estrazione, oltre a dover essere caratterizzati da un «alto contenuto innovativo, da dimostrare con uno studio di fattibilità sperimentale, dal quale emerga un'effettiva drastica riduzione degli impatti paesaggistici ed ambientali rispetto a quelli derivanti dalle coltivazioni condotte con le usuali tecniche normalmente adottate per l'estrazione della trachite» (art. 32, lettera a), vengano inoltre sottoposti con esito favorevole «a procedura di valutazione di impatto ambientale» (art. 32, lettera b). È infine necessario che l'intervento proposto «si configuri come modifica e/o ampliamento di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)” e sul progetto si esprimano favorevolmente il Comune territorialmente interessato e l'Ente Parco Colli Euganei» (art. 32, lettera c).

5.2.– La doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri si appunta in particolare su tale ultimo profilo della disposizione censurata, che si prospetta in conflitto con l'art. 5, lettera n) del citato d.m. 17 ottobre 2007.

5.2.1.– Osserva in particolare il ricorrente che la disposizione statale evocata, alla luce di quanto previsto dall'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)», contiene i criteri minimi uniformi ai quali devono attenersi le Regioni nel provvedere agli adempimenti previsti dagli artt. 4 e 6 del regolamento di cui al 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), volti a definire le misure di conservazione e le zone di protezione speciale nell'ambito dell'attuazione della direttiva 92/43/CEE. In particolare, in ragione di quanto previsto dal citato art. 5, lettera n), del d.m. 17 ottobre 2007, nelle zone di protezione speciale, detto decreto vieta non solo l'apertura di nuove cave, ma anche l'ampliamento di quelle esistenti «ad eccezione di quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione del presente atto o che verranno approvati entro il periodo di transizione, prevedendo altresì che il recupero finale delle aree interessate dall'attività estrattiva sia realizzato a fini naturalistici e a condizione che sia conseguita la positiva valutazione di incidenza dei singoli progetti ovvero degli strumenti di pianificazione generali e di settore di riferimento dell'intervento».

5.2.2.– Certa la riferibilità delle disposizioni in oggetto all'ambito inerente alla tutela dell'ambiente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dunque contestato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento al parametro interposto: ad avviso del ricorrente, infatti, la norma regionale impugnata garantisce una generica possibilità di modifica e/o ampliamento di cave esistenti al momento di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, senza tuttavia attenersi ai limiti imposti dall'art. 5, lettera n), del citato decreto.

6.– Costituendosi in giudizio, la Regione resistente ha contestato la fondatezza della lesione prospettata. Ad avviso della difesa regionale, infatti, la norma censurata mira a perseguire una riduzione delle alterazioni del paesaggio di riferimento e degli impatti ambientali negativi legati alla relativa attività di estrazione, prevedendo, in particolare, l'introduzione di metodi di coltivazione innovativi comunque subordinati ad una positiva valutazione di impatto ambientale.

6.1.– Con memoria depositata il 17 settembre 2019, la difesa della Regione resistente ha anche precisato che la disposizione censurata non deve ritenersi in conflitto con il parametro statale evocato a sostegno della questione, perché destinata ad applicarsi alle attività di estrazione assentite, alla data di entrata in vigore del d.m. 17 ottobre 2007, dalle previsioni del Progetto tematico Cave del Parco dei Colli Euganei (approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 marzo 2001, n. 11), rese in applicazione degli artt. 20 e 34 delle Norme attuative del piano ambientale del medesimo parco, approvato, con deliberazione del Consiglio Regionale del 7 ottobre 1998, n. 74, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 10 ottobre 1989, n. 38 (Norme per l'istituzione del parco regionale dei Colli Euganei).

Non troverebbe dunque applicazione il divieto previsto dalla norma interposta evocata dal ricorrente, efficace solo nei confronti delle cave «non previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore vigenti alla data di emanazione» del citato d.m. 17 ottobre 2007.

7.– Ciò precisato, la questione deve ritenersi non fondata nei seguenti termini.

7.1.– Va innanzitutto evidenziato che l'impugnato art. 32 è caratterizzato da un unico blocco normativo che contiene una indicazione generale, espressa nel primo capoverso, in forza della quale viene configurata la possibilità, all'interno del Parco dei Colli Euganei, di autorizzare attività di cava per l'estrazione di trachite, anche in deroga ai limiti imposti dal piano ambientale e dal Progetto tematico Cave.

Tale previsione di massima viene tuttavia espressamente subordinata, quanto alla sua possibile operatività, al riscontro di tre diverse precondizioni, descritte dalle lettere a), b) e c), dello stesso art. 32.

Di queste precondizioni, le prime due riguardano le connotazioni oggettive e le verifiche ambientali imposte per i progetti da autorizzare. La terza precondizione, quella prevista dalla lettera c) del censurato art. 32, assurge all'evidenza a presupposto di sistema rispetto allo stesso esercizio dell'attività di cava, giacché, per quanto già evidenziato, il legislatore regionale, nel perimetro territoriale del parco dei Colli Euganei, non consente autorizzazioni per interventi di estrazione della trachite che non si configurino «come modifiche e/o ampliamenti di cave in attività alla data di emanazione del D.M. 17 ottobre 2007».

7.2.– Il ricorso, dunque, contiene un improprio riferimento letterale al comma 1, lettera c), dell'art. 32 della legge impugnata. Nel suo tenore sostanziale appare, invece, rivolto a contrastare non solo detta lettera c), ma anche il primo capoverso del citato art. 32.

Per quanto rescata, sul piano testuale, nei termini sopra riferiti, è di piena evidenza, tuttavia, che la censura finisce per coinvolgere l'intera struttura della disposizione in esame. Attraverso la caducazione della previsione contenuta nella lettera c), si finisce, infatti, per mettere in discussione la ratio e quindi l'intera portata dell'art. 32 della legge regionale impugnata, il quale ammette l'estrazione di trachite all'interno del Parco dei Colli, ma solo per le attività considerate dalla citata lettera dell'articolo censurato.

8.– Ciò premesso giova poi ribadire che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., ha portato alla riconduzione della stessa – più volte affermata da questa Corte – alla competenza residuale delle Regioni (ex plurimis, da ultimo, la sentenza n. 176 del 2018).

Se la disciplina dell'attività di cava, dunque, può essere regolata dalle Regioni, resta, tuttavia, salvo il necessario rispetto degli standard ambientali fissati dalle leggi statali: secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si deve «confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato da questa Corte in ordine ai

principi che governano la tutela dell'ambiente» (sentenze n. 66 del 2018, n. 210 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013).

8.1.– Su questo versante va in primo luogo evidenziato che, ai sensi di quanto previsto dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097 (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei), nel territorio dei Colli Euganei è stata vietata sia l'apertura di nuove cave e miniere, sia la ripresa di esercizio di cave e miniere in stato di inattività alla data del 1° ottobre 1970, con l'eccezione delle concessioni minerarie da sfruttare mediante perforazione di pozzi (art. 1, commi 1 e 2).

8.1.1.– In particolare, secondo l'art. 2, comma 1, della citata legge statale, «le cave e le miniere di materiale da riporto e quelle che forniscono pietrame trachitico, liparitico e calcareo e pietrisco basaltico, trachitico, liparitico e calcareo», devono aver concluso «ogni attività entro il termine perentorio del 31 marzo 1972». Per contro, la «coltivazione e l'esercizio delle altre cave e miniere», in attività alla data di entrata in vigore della citata legge, sono state disciplinate dal successivo art. 3, «salvo che per le miniere il cui sfruttamento avviene mediante perforazione di pozzi, per le quali nulla è innovato» (art. 2, comma 2).

In tali ultimi casi, la continuazione delle attività estrattive, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, è subordinata all'approvazione di un apposito progetto di coltivazione da parte del soprintendente ai monumenti, competenza oggi spettante alla Regione.

8.1.2.– Il dato normativo statale sopra riferito legittima dunque la continuazione dell'attività di estrazione afferente la trachite limitatamente ai soli casi in cui lo sfruttamento avviene tramite la perforazione di pozzi, risultando la stessa altrimenti vietata dal 31 marzo 1972. Ed in questa cornice di riferimento rientra la disposizione censurata, che nella sua premessa fa esplicito riferimento «alle attività di cava consentite della legge 29 novembre 1971, n. 1097» all'interno del Parco regionale dei Colli Euganei.

8.2.– Sempre con riguardo al quadro normativo, è altresì necessario rimarcare che la normativa regionale primaria non contiene una disciplina compiuta quanto alla estrazione della trachite all'interno del territorio del Parco in questione.

8.2.1.– La legge reg. n. 44 del 1982, previgente alla disciplina introdotta dalla legge reg. n. 13 del 2018 ed ora abrogata, non dettava alcuna norma specifica, limitandosi a richiamare talune competenze amministrative e talune funzioni di vigilanza (artt. 16, comma 3, e 28, comma 3).

8.2.2.– A sua volta, la legge reg. Veneto n. 38 del 1989, istitutiva del Parco regionale dei Colli Euganei, assegna all'Ente Parco (previsto dall'art. 14) il compito di rendere il parere necessario per la concessione, da parte della Regione, dell'autorizzazione all'attività di estrazione all'interno del relativo perimetro territoriale (art. 16, comma 2, lettera a); ancora, attribuisce al medesimo Ente (art. 16, comma 1, lettera a) il compito di adottare il piano ambientale chiamato a definire, tra le altre cose, per le cave di trachite «la quantità massima dei materiali estraibili e i tempi di chiusura delle attività considerate incompatibili con le finalità del parco» (art. 3, comma 2, lettera g).

8.2.3.– Il piano ambientale (approvato con delibera del Consiglio regionale del 7 ottobre 1998, n. 74), all'art. 20, comma 2, rimette al Progetto tematico Cave la determinazione delle modalità estrattive e dei relativi termini quantitativi e temporali che la Regione potrà autorizzare. In particolare, in relazione alle cave di trachite in attività, per un verso autorizza l'estrazione nei «limiti quantitativi massimi pari a quanto già estratto, mediamente all'anno, per ciascun sito nell'ultimo quinquennio»; per altro verso rimette al Progetto tematico Cave il compito di fissare, per ciascun sito in attività, i tempi di durata dell'estrazione assentita, nonché «le quantità estraibili nell'arco temporale di riferimento assunto» (art. 20, commi 10 e 11).

8.2.4.– Sul piano attuativo, infine, il Progetto tematico Cave descrive le cave di trachite in attività alla data della relativa approvazione e, per ciascun sito, detta le quantità di materiale da estrarre e i tempi massimi di definizione dello sfruttamento (art. 5, commi 1 e 2), a far tempo dalla data di approvazione del progetto.

8.2.5.– Il quadro normativo sopra descritto consente dunque di affermare che, in forza di quanto previsto dalla menzionata disciplina regionale, all'interno del parco dei Colli Euganei, l'attività di

estrazione della trachite è stata svolta secondo quanto previsto dalle citate disposizioni di indirizzo del piano ambientale e attuative del Progetto tematico Cave. Più precisamente, per quel che qui immediatamente interessa, emerge che alla data di emanazione della norma statale evocata quale parametro interposto, risalente al 2007, i suddetti piani di indirizzo e attuazione prevedevano già, e assentivano, diversi siti dedicati all'attività di estrazione della trachite.

8.3.– Ciò precisato in linea generale, va rimarcato che la normativa interposta richiamata dal Governo inerisce all'attuazione delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, in materia di protezione ambientale (cosiddetta rete europea "Natura 2000", con relative Zone speciali di conservazione e Zone di protezione speciale; da ora in poi, rispettivamente: ZSC e ZPS).

8.3.1.– Questa Corte ha già evidenziato (sentenza n. 316 del 2009) che la disciplina nazionale di recepimento della direttiva 92/43/CEE è stata dettata, anzitutto, dal d.P.R. n. 357 del 1997, più volte modificato, il quale riconosce, all'art. 4, poteri normativi ed amministrativi alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle ZSC e, all'art. 6, reca una ulteriore disciplina attuativa della direttiva 79/409/CEE, già recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) prevedendo, anche in tal caso, poteri normativi ed amministrativi degli enti territoriali in ordine alle ZPS.

8.3.2.– Sempre nell'ottica legata all'attuazione delle citate direttive, va anche ricordato che l'art. 1, comma 1226, della legge finanziaria 2007, ha espressamente 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». Criteri minimi che sono stati dettati, per l'appunto, con il d.m. 17 ottobre 2007 secondo indicazioni precettive, vincolanti per le Regioni in quanto espressione di livelli uniformi di protezione ambientale in attuazione delle citate direttive europee (in termini, oltre alla citata sentenza n. 316 del 2009, le sentenze n. 329 e n. 104 del 2008).

8.3.3.– In questa cornice normativa si inserisce, dunque, il parametro interposto specificatamente evocato dal ricorrente, vale a dire la disposizione di cui all'art. 5, lettera n), del più volte citato d.m. 17 ottobre 2007, per il tramite della quale è stato imposto alle Regioni di introdurre, per il territorio delle zone di protezione speciale, il divieto di apertura di nuove cave e di ampliamento di quelle esistenti. Tuttavia, quanto a queste ultime, si sottraggono al detto divieto «quelle previste negli strumenti di pianificazione generali e di settore» già vigenti alla data di emanazione del citato decreto o approvati entro il periodo di transizione precisato secondo le scadenze temporali ivi definite.

In altri termini, nel perimetro delle dette zone di protezione, a far tempo dalla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007, alle Regioni non è più consentita l'apertura di nuove cave. Per contro, i siti attivi in tale data, potevano – e ancora oggi possono – essere oggetto di ampliamento: ciò sempre se previsti in strumenti di pianificazione, generali o di settore, all'epoca già vigenti o da approvare entro il periodo di transizione previsto dalla citata disposizione ministeriale.

9.– Alla luce del descritto quadro normativo, deve ritenersi che la disposizione regionale censurata, nel definire il perimetro della possibile attività di estrazione della trachite all'interno del Parco dei Colli Euganei, non incorre nel vizio di illegittimità costituzionale prospettato con il ricorso; ciò, proprio grazie al tenore della previsione contenuta nella lettera c) dell'articolo impugnato, sul quale, invece, si appunta la censura del ricorrente. Detta disposizione, infatti, contiene, come già evidenziato, un esplicito e decisivo richiamo alla fonte statale competente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., tale da permettere un puntuale allineamento della disciplina regionale alle indicazioni della normativa statale di riferimento.

È ben vero, come lamenta la difesa dello Stato, che la norma impugnata, nel suo tenore letterale, non riporta testualmente i criteri delimitativi contenuti in detta fonte statale, ma si limita ad un generico riferimento ai siti attivi alla data di emanazione di quest'ultima. Ciò tuttavia non cancella i

confini tracciati dalla norma statale richiamata e che possano dunque favorire il rilascio di autorizzazioni per progetti inerenti a siti diversi da quelli previsti in strumenti di pianificazione vigenti alla data di emanazione del d.m. 17 ottobre 2007 o comunque approvati nel periodo di transizione considerato dallo stesso decreto.

Del resto, che la norma regionale censurata sia volta ad assentire unicamente l'implementazione, all'interno del Parco dei Colli Euganei, solo dei siti in attività, dedicati all'estrazione di trachite, considerati dai piani generali e di settore vigenti o comunque approvati nell'arco temporale dettato dall'art. 5, lettera n), del decreto ministeriale più volte citato, è valutazione interpretativa che trova una conferma decisiva nello stesso tenore testuale del primo capoverso dell'art. 32 impugnato, laddove prevede espressamente che l'autorizzazione dell'attività di cava per l'estrazione della trachite possa operare in deroga ai limiti imposti «nel piano ambientale e nel Progetto Tematico Cave». Il richiamo ai piani in questione consente di ritenere palese l'intenzione del legislatore regionale di delimitare l'operatività della norma ai soli siti considerati dai detti piani di settore certamente rispettosi, per quanto già evidenziato, del parametro statale interposto, così da tracciare il confine ultimo dell'attività di estrazione della trachite all'interno del territorio del Parco dei Colli Euganei.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lettera c), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2018, n. 13 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, 3, 8, comma 2, lettera g), 11, comma 5, e 12, comma 4, della legge reg. Veneto n. 13 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, primo e 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 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2020.

Sentenza: 28 gennaio 2020, n. 36

Materia: Pubblico impiego; concorsi pubblici

Parametri invocati: Articolo 97, comma quarto, Costituzione

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte d'appello di Catanzaro, Sezione Lavoro

Oggetto: Articolo 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43 “Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)”

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Corte d'appello di Catanzaro, sezione lavoro, ha sollevato in via incidentale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43 “Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)”, per contrasto con l'articolo 97, quarto comma, della Costituzione, nella parte in cui consente l'accesso ai ruoli della pubblica amministrazione senza concorso, stabilendo che, a seguito dello scioglimento delle associazioni di divulgazione agricola, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, trasferito alla Regione Calabria con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in attesa dell'espletamento delle procedure selettive di assunzione, rimane collocato nei ruoli della Regione alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro.

Secondo la Corte rimettente, la disposizione regionale censurata, consentendo l'accesso senza concorso ai ruoli della PA, di fatto ripristinerebbe l'efficacia dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'articolo 13, comma 1, della l.r. Calabria n. 22 del 2007, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla stessa Corte per violazione del principio di cui all'articolo 97, co. 4, Cost., con sentenza n. 248/2016.

Infatti, con la l.r. n. 19/1999 sono stati disciplinati i servizi di sviluppo agricolo all'interno delle aree rurali della Regione Calabria. Tali attività di sviluppo erano assegnate all'Agenzia regionale per lo sviluppo e i servizi in agricoltura (ARSSA), la quale, in particolare, svolgeva servizi di divulgazione agricola. Inoltre, l'articolo 10, comma 2, di tale legge regolava la sorte del personale delle associazioni di divulgazione agricola promosse dalle organizzazioni professionali agricole, enti di natura privatistica, disponendo che nel caso di loro volontario scioglimento, il personale fosse assegnato ad un'altra associazione di divulgazione agricola in grado di proseguire l'attività che ne avesse fatto specifica richiesta, oppure rientrasse nella competenza gestionale dell'ente di appartenenza, cioè l'ARSSA. Nel 2007 l'ARSSA è stata soppressa e sostituita, nel 2012, dall'ARSAC (Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura calabrese). Il personale dell'ente disciolto è stato trasferito in soprannumero alla Regione Calabria, permanendo nello stato giuridico ed economico precedente.

Sempre nel 2007, la Regione Calabria è intervenuta con la legge n. 22: in particolare l'articolo 13, comma 1, che sostituisce l'art. 10, co. 2, della l.r. 19/1999, dispone che nel caso di scioglimento delle Associazioni di Divulgazione Agricola, il personale è assegnato ad altra

associazione di divulgazione che ne faccia richiesta o rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria, permettendo in questo modo al personale delle associazioni di divulgazione agricola di confluire nei ruoli del personale regionale. La disposizione in questione è stata abrogata dall'articolo 1 della legge regionale Calabria 15 novembre 2012, n. 58, ed è stata oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata dalla stessa Corte di appello di Catanzaro e decisa con la sentenza della Corte costituzionale n. 248/2016, che l'ha ritenuta illegittima per violazione dell'articolo 97, quarto comma, Costituzione.

A seguito di tale pronuncia, è stata introdotta la disposizione attualmente censurata.

L'Avvocatura regionale ha sollevato un'eccezione di inammissibilità, poiché la Regione Calabria, nel giudizio davanti alla Corte rimettente, ha chiesto la cessazione della materia del contendere in ragione del sopravvenuto articolo 33 della legge della Regione Calabria n. 43/2016, in merito alla temporanea conservazione del collocamento nei ruoli del personale regionale. Tuttavia, secondo la Consulta, è da ritenere corretto quanto osservato dalla Corte d'appello rimettente, cioè che la prospettata cessazione della materia del contendere è subordinata alla valutazione della legittimità costituzionale della norma sulla quale essa si fonderebbe. Pertanto, la Corte costituzionale ritiene infondata l'eccezione sollevata dalla resistente.

Per quanto concerne il merito della questione, nella giurisprudenza della Corte costituzionale è costante l'affermazione che il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. Inoltre, a detta della Corte, la facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, prevedendo un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale del pubblico impiego, deve essere limitata solo alle ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis, sent. n. 40/2018 e 110/2017).

Secondo la Consulta, l'articolo 33 della l.r. Calabria 43/2016 si pone in contrasto con tale principio, espresso dall'articolo 97, comma 4, Cost., perché prevede che il personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola rimanga collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro, prevedendo un passaggio automatico e senza concorso pubblico dei dipendenti di tali associazioni, le quali hanno natura privatistica, come si desume dal contesto normativo di cui sopra, nei ruoli del personale regionale. Inoltre, il transito senza pubblico concorso di dipendenti di un'associazione privatistica nei ruoli del personale amministrativo avverrebbe solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva, poiché nella norma censurata manca l'indicazione di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di un concorso pubblico.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, della legge della Regione Calabria 43/2016, per violazione dell'articolo 97, quarto comma, della Costituzione.

Spetterà al legislatore regionale prevedere delle procedure di selezione pubblica, da svolgersi entro un termine breve e certo, per regolarizzare la situazione determinatasi.

SENTENZA N. 36
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)», promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra la Regione Calabria e A. A. G., con ordinanza del 21 settembre 2017, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Catanzaro – sezione lavoro – ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)», che prevede il mantenimento provvisorio nei ruoli della Regione del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle relative professionalità.

Secondo la Corte rimettente sarebbe violato il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97, quarto comma, della Costituzione, in quanto la disposizione censurata consente l'accesso senza concorso ai ruoli di una pubblica amministrazione, così di fatto ripristinando l'efficacia dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria 26 luglio 1999, n. 19 (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria), come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 248 del 2016 di questa Corte proprio per violazione del principio suddetto.

2.– Giova premettere il quadro normativo d'insieme in cui si colloca la disposizione censurata.

Con la citata legge regionale n. 19 del 1999 sono stati disciplinati i servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria, trasferiti alla Regione dai decreti del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi

personali ed uffici), e 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), anche tenendo conto del Regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 270/79 del 6 febbraio 1979, relativo allo sviluppo della divulgazione agricola in Italia. Si trattava di servizi diretti a promuovere lo sviluppo socio-economico all'interno delle aree rurali.

Tali attività sarebbero state svolte dall'Agenzia regionale per lo sviluppo e i servizi in agricoltura (ARSSA) – subentrata (nel 1993) al soppresso Ente regionale di sviluppo agricolo della Calabria (ESAC) – alla quale era assegnato, come specifica competenza, il servizio di divulgazione agricola.

In particolare, l'art. 10, comma 2, di tale legge regolava la sorte del personale delle associazioni di divulgazione agricola promosse dalle organizzazioni professionali agricole (OOPPAA), enti di natura privatistica. Disponeva che «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di divulgazione agricola il personale [...] è assegnato ad altra Associazione di divulgazione agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale dell'ente di appartenenza (A.R.S.S.A.)».

Nel 2007 l'ARSSA è stata soppressa dall'art. 5 della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)» e a essa in seguito è subentrata l'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura calabrese (ARSAC), ente strumentale della Regione munito di personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con la legge della Regione Calabria 20 dicembre 2012, n. 66 (Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura), per svolgere le principali funzioni precedentemente espletate dall'ARSSA.

Il personale dell'ente disciolto è stato trasferito in soprannumero alla Regione Calabria, permanendo nello stato giuridico ed economico precedente.

Con una legge quasi coeva è stato regolamentato anche il personale delle OOPPAA. L'art. 13, comma 1, della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), ha sostituito il comma 2 dell'art. 10 della citata legge n. 19 del 1999, prevedendo: «[n]el caso di volontario scioglimento di una o di tutte le Associazioni di Divulgazione Agricola il personale, unitamente alle attrezzature delle U.D.A. di competenza, è assegnato ad altra Associazione di Divulgazione Agricola in grado di proseguire l'attività che ne abbia fatto specifica richiesta, oppure rientra nella competenza gestionale della Regione Calabria».

Quindi il personale delle associazioni di divulgazione agricola, in caso di scioglimento delle stesse, sarebbe potuto confluire nei ruoli del personale regionale.

Questa norma è poi stata interpretata autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15, recante «Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)», ai sensi del quale «[l] articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19, così come modificato dall'articolo 13, comma 1, della legge regionale 5 ottobre 2007, n. 22, s'interpreta nel senso che, in assenza di un'associazione di divulgazione agricola disponibile a proseguire il rapporto con il personale di cui alla medesima norma, nel rapporto medesimo subentra, ai medesimi termini e condizioni, la Regione Calabria, ferma restando la possibilità in futuro di un successivo passaggio a un'associazione, che dovesse manifestare nel prosieguo la propria disponibilità. L'attuazione di tale dispositivo non può comportare un incremento dei costi a carico del bilancio regionale».

Si trattava, dunque, di una norma che consentiva il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le disciolte associazioni di divulgazione agricola e i dipendenti.

Questa disposizione – poi abrogata dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 15 novembre 2012, n. 58, recante «Abrogazione dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 26 luglio 1999, n. 19 e s.m.i. (Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo nella Regione Calabria)» – è stata oggetto di una precedente questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza della

stessa Corte d'appello di Catanzaro in una controversia analoga a quella oggetto dell'attuale giudizio a quo.

Questa Corte, con la sentenza n. 248 del 2016, ha ritenuto la questione fondata e ha dichiarato la norma censurata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 97, comma quarto, Cost. Ha affermato questa Corte che, pacifica essendo la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola, l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 22 del 2007, e come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge reg. Calabria n. 15 del 2008) disponeva il subingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti senza alcuna forma di selezione concorsuale, né sussisteva alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che potesse giustificare una deroga all'art. 97, quarto comma, Cost.

Subito dopo tale pronuncia è stata introdotta la disposizione censurata (art. 33 della legge reg. Calabria n. 43 del 2016), che prevede che «[a] seguito dell'avvenuto scioglimento di tutte le associazioni di divulgazione agricola, le cui funzioni sono state nuovamente trasferite alla Regione Calabria [...] al fine di garantire l'espletamento delle attività connesse ed in assenza di professionalità adibite allo svolgimento delle suddette, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, ai sensi dell'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008 [...], alla data di entrata in vigore della presente legge, rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

3.- Ciò premesso, va innanzi tutto esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato; eccezione che è infondata.

L'ordinanza di rimessione dà atto che la Regione Calabria – appellante avverso la sentenza del giudice di primo grado, che aveva accolto il ricorso di A. A. G. e aveva condannato la medesima Regione a operare il subentro dell'originario ricorrente nel rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato intrattenuto con la «CopagriDap», associazione di divulgazione agricola, inserendolo nel ruolo del personale regionale – ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ragione della sopravvenuta norma, attualmente censurata (il citato art. 33 della legge della reg. Calabria n. 43 del 2016), sulla temporanea conservazione del collocamento nei ruoli del personale regionale (di cui l'originario ricorrente ha beneficiato per la provvisoria esecutorietà della sentenza di primo grado).

Tale disposizione ha previsto – secondo l'interpretazione che, in termini senz'altro plausibili, ne offre la Corte d'appello rimettente – il mantenimento provvisorio nei ruoli della Regione del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, in tal modo assicurando una temporanea stabilizzazione del personale transitato anche solo in forza di una pronuncia provvisoriamente esecutiva, qual era quella oggetto dell'appello, nelle more di future procedure di selezione pubblica.

Ma correttamente ha osservato la Corte d'appello rimettente che la prospettata cessazione della materia del contendere è condizionata alla valutazione della legittimità costituzionale della norma sulla quale essa si fonderebbe.

La Regione, parte appellante nel giudizio di impugnazione, non ha rinunciato all'impugnazione, ma ha insistito per ottenere una decisione sulla controversia nella forma della richiesta declaratoria di cessazione della materia del contendere per effetto del richiamato *ius superveniens*.

Nel giudizio civile di impugnazione, la sopravvenienza di una nuova norma regolatrice del rapporto – la quale venga a sovrapporsi a quella applicata dal giudice della pronuncia impugnata, certamente non più applicabile perché dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte – può essere invocata a fondamento della richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere, che, pur non espressamente prevista dal codice di rito, è non di meno ritenuta

ammissibile dalla giurisprudenza (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 28 settembre 2000, n. 1048) e dalla dottrina.

Una siffatta pronuncia – secondo un più recente arresto della giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 11 aprile 2018, n. 8980) – può anche veicolare un giudizio di merito ove definisca la lite sul verificato presupposto che il rapporto non sia più regolato nei termini nei quali tra le parti era in atto la controversia, ma da una fonte sopravvenuta negoziale o – può aggiungersi – anche normativa, quale, come nella fattispecie, una norma nuova e diversa, sopravvenuta nel corso del processo. Norma la quale viene in rilievo proprio al fine dell'adozione di tale pronuncia con la conseguenza che la Corte d'appello, prima di dichiarare la cessazione della materia del contendere, ben può interrogarsi in ordine alla legittimità costituzionale della stessa.

Da ciò la rilevanza – e quindi l'ammissibilità – della sollevata questione di legittimità costituzionale.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

4.1.– Occorre partire dalla citata sentenza n. 248 del 2016 nella quale questa Corte ha ritenuto che, di per sé, il subingresso ex lege della Regione all'associazione di divulgazione agricola – previsto dalla norma applicata dal giudice di primo grado, la cui sentenza è oggetto di impugnazione innanzi alla Corte d'appello rimettente – è incompatibile con la regola di rango costituzionale del pubblico concorso, posta dall'art. 97, quarto comma, Cost.; regola che va rispettata anche dalle disposizioni che disciplinano il passaggio di personale da soggetti privati a enti pubblici. Né vale a derogare a tale regola l'esigenza della Regione di avere alle proprie dipendenze il personale necessario allo svolgimento di funzioni già attribuite a enti disciolti, né tanto meno il generico interesse alla difesa dell'occupazione dei dipendenti di questi ultimi.

Nella giurisprudenza di questa Corte è costante l'affermazione che il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità e che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale del pubblico impiego, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

4.2.– La disposizione censurata si pone, quindi, in evidente contrasto con tale principio perché prevede – non diversamente dalla disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla richiamata sentenza n. 248 del 2016 – che il personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola «rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro». L'inequivocabile tenore testuale della disposizione rende evidente che la norma censurata prevede un passaggio, automatico e senza concorso pubblico, dei dipendenti delle disciolte associazioni di divulgazione agricola – enti che, come è pacifico nel giudizio a quo, hanno natura privatistica – nei ruoli del personale della Regione.

A questo contenuto regolatorio che accomuna la disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima e quella attualmente censurata si aggiunge, solo in quest'ultima, la riserva recata dall'espressione «nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità».

La difesa della Regione ha posto in rilievo l'esigenza di conciliare la necessità di dare seguito alla sentenza n. 248 del 2016 e quella di espletare la funzione di divulgazione agricola, facente carico sulla Regione, a mezzo delle specifiche e particolari professionalità dei dipendenti provenienti dalle disciolte associazioni, che in precedenza erano presenti sul territorio operando proprio in tale settore. Ha sottolineato in particolare che, per evitare una soluzione di continuità, la disposizione censurata prevede sì il transito dei dipendenti suddetti nel personale regionale, ma solo temporaneamente, fino all'effettuazione del concorso pubblico per ripristinare la legalità del transito, venuta meno per effetto della richiamata pronuncia di questa Corte.

A prescindere dalla questione se una procedura concorsuale a sostanziale sanatoria del transito ex lege di tale personale dalle associazioni di divulgazione agricola alla Regione, precluso dalla citata sentenza di questa Corte, sarebbe potuta venire in rilievo – quale eventuale deroga, sul piano costituzionale, di carattere eccezionale e transitorio, alla regola del concorso pubblico – ove fosse stata circoscritta dalla previsione di un termine finale o almeno fosse stata seguita a breve distanza di tempo dall'indizione delle «procedure di selezione pubblica», dirimente è il rilievo che, comunque, così non è, e non è stato, perché nessun termine è previsto nella disposizione censurata e, di fatto, a distanza di oltre tre anni, nessuna procedura concorsuale risulta essere stata espletata o finanche promossa, come ammette la stessa difesa della Regione.

Non è compatibile con la prescrizione dell'art. 97, quarto comma, Cost., che, senza pubblico concorso, dipendenti di un'associazione di natura privatistica transitino nei ruoli del personale regionale con il subentro della Regione nella posizione di amministrazione pubblica datrice di lavoro, solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva in mancanza di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di procedure di selezione pubblica.

Del resto, questa Corte (sentenza n. 245 del 2012) ha già censurato – anche se, in particolare, per violazione del giudicato costituzionale – una similare stabilizzazione provvisoria ad opera di altra normativa regionale di personale, il cui inquadramento nella superiore qualifica era risultato contra legem a seguito di una precedente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che lo prevedeva.

5.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

Spetterà al legislatore regionale porre rimedio alla situazione determinatasi per effetto della richiamata sentenza n. 248 del 2016 con la previsione di procedure di selezione pubblica da svolgersi entro un termine breve e certo, ferma restando la tutela residuale che comunque l'ordinamento giuridico già assicura alle prestazioni lavorative di fatto con violazione di legge (art. 2126 del codice civile).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2017)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2020.

Sentenza: 6 marzo 2020, n. 38

Materia: tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione

Oggetto: articolo 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018)

Esito: fondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

La disposizione impugnata, consente al personale medico in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

Secondo parte ricorrente, le leggi dello Stato e le norme della contrattazione collettiva nazionale a cui queste fanno rinvio, stabiliscono che il personale medico, per poter accedere alle graduatorie regionali di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel settore dell'emergenza sanitaria territoriale, debba aver conseguito il diploma di formazione specifica in medicina generale e l'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria.

La disciplina sinteticamente sopradescritta costituirebbe un principio fondamentale della legislazione statale, a cui la legislazione regionale non può derogare, se non in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sia in materia di tutela della salute sia in materia di professioni.

Inoltre la disposizione impugnata violerebbe altresì l'articolo 3 della Costituzione, in quanto, stabilendo requisiti di accesso alle dette procedure meno rigorosi rispetto a quelli fissati dalla disciplina nazionale, determinerebbe un'evidente disparità di trattamento tra i medici a seconda che presentino la relativa domanda in Piemonte o in altre Regioni.

Parte resistente, asserisce che la norma impugnata avrebbe la sola finalità di *scongiurare le conclamate gravi criticità nell'erogazione del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118* e che il conferimento di incarichi a tempo indeterminato anche a personale medico privo del diploma di formazione in medicina generale sarebbe, a questi fini, indispensabile per assicurare il funzionamento del servizio e ciò non inciderebbe negativamente sul livello di tutela assicurato agli assistiti, in ragione dell'esperienza professionale acquisita dal personale medico, già titolare di incarichi a tempo determinato.

La Corte, in ragione della concorrenza di competenze, ritiene necessaria preliminarmente l'individuazione dell'ambito materiale al quale vada riportata la disposizione impugnata tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016), al fine di circoscrivere *«l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»* (sentenza n. 50 del 2005). La disposizione impugnata deve essere ascritta, con prevalenza, a quella della «tutela

della salute» di cui al terzo comma dell'articolo 117 Costituzione, data la stretta inerenza che essa presenta con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, *in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime evidentemente condizionate, sotto molteplici aspetti, dai titoli professionali del personale medico.*

Pertanto l'ambito materiale interessato dalla disposizione in esame è quello della "tutela della salute" in cui spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete dettare la disciplina attuativa di tali principi.

La Corte, ricostruisce il quadro normativo applicabile alla questione de quo, per individuare i principi fondamentali violati dalla disposizione regionale, giudica fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), a nulla rilevando l'asserita, da parte resistente, marginalità e residualità dell'intervento legislativo regionale rispetto alla "regola" generale osservata, in quanto il solo legislatore statale può prevedere deroghe o maggiore flessibilità in materia di tutela della salute per ciò che concerne l'assetto organizzativo del sistema.

I principi fondamentali sono desumibili dal combinato disposto dell'articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), dell'articolo 66 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), nonché dell'articolo 16 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'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) e dell'articolo 3 dell'ACN del 21 giugno 2018, anche esso relativo alla disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

Il servizio di emergenza sanitaria territoriale, richiamato nella disposizione impugnata, costituisce un'articolazione della medicina generale. Esso deve garantire nell'arco delle 24 ore interventi di primo soccorso, attività di coordinamento operativo e risposta sanitaria nella centrale operativa 118, interventi di soccorso in caso di maxi-emergenze o disastro, nonché ulteriori ed eventuali attività richiamate dagli accordi regionali ed aziendali.

Il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale trova la sua disciplina nell'articolo 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, che individua altresì i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da "intese" assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, secondo il meccanismo disciplinato dall'articolo 2 nonies del d.l. n. 81 del 2004, che dispone: *Il contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni. Tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.*

Vi è altresì una stretta connessione tra i titoli del personale medico, le condizioni per la fruizione delle prestazioni sanitarie fissate dagli accordi collettivi e i principi fondamentali, riservati alla competenza legislativa dello Stato, in materia di "tutela della salute", considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni.

Quanto agli accordi collettivi nazionali stipulati nel corso del tempo dal 2005 al 2018, hanno tutti recepito e quindi dato attuazione a quanto disposto dall'articolo 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 che, allo scopo di assicurare la completezza e l'omogeneità del percorso formativo dei medici chirurghi di medicina generale, a prescindere dagli ambiti in cui siano chiamati a svolgere le loro

funzioni, stabilisce che *“per l’esercizio dell’attività di medico chirurgo di medicina generale nell’ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale”*. Da ultimo, il testo introdotto dall’articolo 2 dell’ACN del 21 giugno 2018, recita che i *«medici che aspirano all’iscrizione nella graduatoria non devono trovarsi nella condizione di cui all’articolo 17, comma 2, lettere b) e f) e devono possedere, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda, i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di altro Paese appartenente alla UE, incluse le equiparazioni disposte dalle leggi vigenti; b) iscrizione all’Albo professionale; c) titolo di formazione in medicina generale, o titolo equipollente, come previsto dal D.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 e successive modifiche e integrazioni. Possono altresì presentare domanda di inserimento in graduatoria i medici che nell’anno acquisiranno il titolo di formazione. Il titolo deve essere posseduto ed autocertificato entro il 15 settembre ai fini dell’inserimento nella graduatoria provvisoria di cui al comma 5”*

SENTENZA N. 38
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giulietta Magliona per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

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. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), che consente al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

Il ricorrente sostiene che le leggi dello Stato, e le norme della contrattazione collettiva nazionale a cui queste fanno rinvio, stabiliscono che il personale medico, per poter accedere alle graduatorie regionali di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nel settore dell'emergenza sanitaria territoriale, debba aver conseguito il diploma di formazione specifica in medicina generale e l'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria e che tale disciplina costituirebbe un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale sia in materia di «tutela della salute», che in quella delle «professioni», per cui la disposizione impugnata, derogandovi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata, ad avviso della difesa dello Stato, violerebbe, inoltre, anche l'art. 3 Cost. in quanto, stabilendo requisiti di accesso alle dette procedure meno rigorosi rispetto a quelli fissati dalla disciplina nazionale, determinerebbe una evidente disparità di trattamento tra i medici a seconda che presentino la relativa domanda in Piemonte o in altre Regioni.

2.– Preliminarmente, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa della parte resistente in relazione alle questioni promosse dal ricorrente in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, il principio fondamentale, risultante dalle norme statali e collettive vigenti in materia, che il ricorrente assume violato, risulta chiaramente indicato nell'impugnativa.

È, infatti, ben chiaro l'assunto, sostenuto dalla difesa statale, secondo il quale le aziende sanitarie possono instaurare rapporti di lavoro autonomo convenzionato, a tempo indeterminato, per l'esercizio delle attività professionali finalizzate allo svolgimento dei compiti e delle attività relative all'emergenza sanitaria territoriale, soltanto con laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e muniti sia dell'attestato di formazione in medicina generale, che del certificato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale.

Per quanto attiene, poi, alla asserita mancanza di motivazione in ordine alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è sufficiente osservare che dal ricorso emergono con chiarezza, insieme alla ricostruzione del complessivo quadro normativo, anche le ragioni poste alla base dell'impugnativa.

3.– Nel merito la questione è fondata.

3.1.– Va, innanzitutto, esaminata la censura del Presidente del Consiglio dei ministri relativa alla violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.2.– L'Avvocatura dello Stato sostiene l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, ritenendo che la Regione avrebbe esorbitato dalla propria competenza, violando i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute», desumibili dal combinato disposto dell'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE), dell'art. 66 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale), nonché dell'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005, recante la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'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 s.m.i., e dell'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018, anche esso relativo alla disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

In proposito, il ricorrente ha fatto, ripetutamente, riferimento all'attestato di formazione in medicina generale e al certificato di idoneità ai servizi di emergenza territoriali come indispensabili requisiti richiesti dalla legislazione statale e dagli accordi collettivi nazionali ai fini del conferimento degli incarichi a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale per cui non rileva che nel ricorso abbia richiamato soltanto l'art. 16 dell'ACN del 23 marzo 2005 e l'art. 3 dell'ACN del 21 giugno 2018, che pure menzionano il detto attestato, e nella memoria integrativa, depositata in prossimità dell'udienza, abbia, poi, indicato il più specifico disposto normativo dell'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005 e dell'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018.

3.3.– A fronte di tali rilievi, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe la sola finalità di scongiurare le conclamate gravi criticità nell'erogazione del servizio di emergenza sanitaria territoriale 118 e che il conferimento di incarichi a tempo indeterminato anche a personale medico privo del diploma di formazione in medicina generale sarebbe, a questi fini, indispensabile per assicurare il funzionamento del servizio.

Pertanto, ad avviso della parte resistente, ciò non inciderebbe negativamente sul livello di tutela assicurato agli assistiti, considerata la significativa esperienza professionale acquisita dal personale medico a cui fa riferimento la norma impugnata, già titolare di incarichi a tempo determinato, conferiti ai sensi dell'art. 97 dell'ACN del 23 marzo 2005.

3.4.– Va, inoltre, ribadito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

In proposito sono le stesse parti a concordare che la disposizione in esame, sebbene si presti ad incidere su una pluralità di materie, vada, comunque, ascritta, con prevalenza, a quella della «tutela della salute» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Rileva, in tale prospettiva, soprattutto la stretta inerenza che la disposizione impugnata presenta con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime evidentemente condizionate, sotto molteplici aspetti, dai titoli professionali del personale medico.

Alla stregua di tali considerazioni e facendo applicazione del criterio – già utilizzato da questa Corte con riferimento ad altre ipotesi nelle quali si è ravvisata una «concorrenza di competenze» – che tende a valorizzare «l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenza n. 50 del 2005), deve, pertanto, ritenersi che l'ambito materiale interessato dalla disposizione in esame sia, appunto, quello della «tutela della salute», in cui spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete dettare la disciplina attuativa di tali principi.

3.5.– Tanto premesso, va rilevato che il servizio di emergenza sanitaria territoriale costituisce una articolazione della medicina generale, a cui è demandata la funzione di garantire nell'arco delle 24 ore interventi di primo soccorso, attività di coordinamento operativo e risposta sanitaria nella centrale operativa 118, interventi di soccorso in caso di maxi-emergenze o disastro e le eventuali ulteriori attività individuate dagli accordi regionali ed aziendali.

In base al quadro normativo esistente, non sembra potersi dubitare né che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale trovi la sua disciplina, innanzitutto, nell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 – che individua, tra l'altro, i limiti e gli ambiti della contrattazione collettiva, i cui esiti sono destinati ad essere attualmente recepiti da «intese» assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, secondo il meccanismo disciplinato dal d.l. n. 81 del 2004 – né che vi sia una stretta connessione tra i titoli del personale medico, le condizioni per la fruizione delle prestazioni sanitarie fissate dagli accordi collettivi e i principi fondamentali, riservati alla competenza legislativa dello Stato, in materia di «tutela della salute».

In attuazione delle citate disposizioni statali, il 23 marzo 2005 è stato stipulato l'ACN, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, successivamente modificato e integrato dall'ACN del 29 luglio 2009 e, più recentemente, da quello del 21 giugno 2018.

3.6.– Indubbiamente, l'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005 e, quindi, l'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018, che lo ha integrato e modificato, hanno recepito quanto disposto dall'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999 che, allo scopo di assicurare la completezza e l'omogeneità del percorso formativo dei medici chirurghi di medicina generale, a prescindere dagli ambiti in cui siano chiamati a svolgere le loro funzioni, stabilisce che «per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

Il comma 3 dell'art. 15 dell'ACN del 23 marzo 2005, infatti, disponeva che i «medici che aspirano all'iscrizione nelle graduatorie di cui al comma 1, devono possedere i seguenti requisiti alla scadenza del termine per la presentazione delle domande: a) iscrizione all'albo professionale; b) essere in possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, o titolo equipollente, come previsto dai decreti legislativi 8 agosto 1991, n. 256, 17 agosto 1999, n. 368 e 8 luglio 2003, n. 277»; analogamente, il nuovo testo introdotto dall'art. 2 dell'ACN del 21 giugno 2018, stabilisce che i «medici che aspirano all'iscrizione nella graduatoria non devono trovarsi nella condizione di cui all'articolo 17, comma 2, lettere b) e f) e devono possedere, alla scadenza del termine per la presentazione della domanda, i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di altro Paese appartenente alla UE, incluse le equiparazioni disposte dalle leggi vigenti; b) iscrizione all'Albo professionale; c) titolo di formazione in medicina generale, o titolo equipollente, come previsto dal D.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 e successive modifiche e integrazioni. Possono altresì presentare

domanda di inserimento in graduatoria i medici che nell'anno acquisiranno il titolo di formazione. Il titolo deve essere posseduto ed autocertificato entro il 15 settembre ai fini dell'inserimento nella graduatoria provvisoria di cui al comma 5».

Tali previsioni danno attuazione all'art. 21 del d.lgs. n. 368 del 1999, che viene qui in rilievo quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di «tutela della salute», considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni.

3.7.– Non rileva, in contrario, la considerazione che la norma impugnata prevede graduatorie per i medici privi dell'attestato di formazione in medicina generale distinte da quelle riservate ai medici in possesso del detto attestato.

Il contrasto della norma censurata con i principi fondamentali della legislazione statale non viene meno, infatti, con l'adozione di tale accorgimento procedurale, né rileva la circostanza, dedotta dalla Regione, che l'art. 97 dell'ACN del 23 marzo 2005, per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, consenta di conferire incarichi a medici privi del diploma di formazione in medicina generale.

Tale disposizione, infatti, si riferisce all'attribuzione, in via residuale, di incarichi a tempo determinato – di sostituzione e provvisori – e solo in questi specifici casi è prevista la possibilità di conferire incarichi a medici privi dell'attestato di medicina generale.

3.8.– A questo proposito va rilevato che l'art. 9 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, stabilisce che «[f]ino al 31 dicembre 2021, in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale», precisando tuttavia che «[i]l mancato conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro il termine previsto dal corso di rispettiva frequenza, comporta la cancellazione dalla graduatoria regionale e la decadenza dall'eventuale incarico assegnato».

Va altresì rilevato che l'art. 12, comma 3, 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, ha previsto, fino al 31 dicembre 2021, la possibilità, per i medici che negli ultimi dieci anni abbiano svolto almeno ventiquattro mesi di attività, anche non continuativi, nelle funzioni della medicina generale e che siano risultati idonei a uno dei concorsi precedenti per il triennio di formazione specifica, di accedere tramite graduatoria riservata al relativo corso, sia pure senza borsa di studio e nei limiti delle risorse disponibili.

Tale recentissima disciplina statale non viene certamente a sostegno delle tesi della Regione, come invece da essa dedotto, in particolare nella memoria integrativa depositata l'11 dicembre 2019, ma al contrario, pur nella ricordata prospettiva di maggiore flessibilità, ribadisce il principio della necessità del possesso dell'attestato di formazione in medicina generale, salvo deroghe disposte dal legislatore statale.

4.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 135 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Giulio PROSPERETTI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

Sentenza: 28 gennaio 2020, n. 39

Materia: appalti, incarichi dirigenziali, dibattito pubblico

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione in relazione all'impugnazione dell'art.1 l.r.46/2018; artt. 97 e 98 Cost.; artt. 97 e 118, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007) articolo 1 e legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), articoli 2, 11 e 18;

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 46/2018.;
- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. 3 /2019;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 l.r. 3/2019, promossa, in riferimento agli art. 97 e 118, primo comma, della Costituzione;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 l.r. 3/2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost.;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1 l.r. 46/2018, che inserisce nella l.r. 38/2007 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter.

Esso prevede che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016) e che nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale facoltà e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata viola l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, ai sensi del quale l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate; nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché detta una disciplina difforme da quella dell'articolo 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, che prevede la facoltà di inversione per le sole procedure aperte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con altro ricorso, ha impugnato gli articoli 2, 11 e 18, della l.r. 3/2019 e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 commi 5 e 6, della l. 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

L'articolo 2 impugnato, rubricato *Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Modifiche all'art. 35-ter della L.R. 38/2007*, interviene sull'articolo 35-ter, introdotto dalla l.r.46/2018, modificando marginalmente entrambi i suoi commi prevedendo che nell'avviso di manifestazione di interesse è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse (comma 1), e a sostituire le parole *nel bando* con quelle *nell'avviso* (comma 2). Le modifiche, dunque, di mero dettaglio non eliminerebbero il vizio di incostituzionalità derivante dal fatto che l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita solo per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate.

L'articolo 11, rubricato *Mobilità dei dirigenti. Modifiche all'articolo 18 della L.R. 1/2009*, violerebbe gli articoli 97 e 98 Cost. e i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. La sostituzione del comma 2 dell'articolo 18 prevede infatti che nel corso dell'incarico dirigenziale il Direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative possono, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui essi sono responsabili e assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente; infine assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma si pone in contrasto con gli articoli 19, 21 e 27 del d. lgs. 165/2001 che stabilisce come vincolanti per le Regioni ordinarie i principi per cui qualunque modifica dell'incarico dirigenziale può avvenire solo su base consensuale e la revoca dell'incarico può essere determinata solo da una responsabilità dirigenziale.

Nella disposizione regionale invece, nelle prime due ipotesi, la modifica dell'incarico dirigenziale avverrebbe senza il consenso del dirigente interessato. Nell'ultima fattispecie la revoca e l'assegnazione di un incarico di differente livello, possono essere disposte sulla base di esigenze di tipo organizzativo e non di responsabilità del dirigente interessato.

L'ultima disposizione impugnata, l'articolo 18 l.r. 3/2019, rubricato *Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico. Modifiche all'art. 8 della L.R. 46/2013* modifica l'articolo 8 della l.r. 46/2013, introducendo, al comma 4, la lettera b-bis. L'articolo 8 individua gli interventi, i progetti e le opere oggetto di dibattito pubblico, stabilendo sia i casi in cui si deve o può fare luogo a dibattito (commi 1, 2 e 3) sia quelli esclusi (comma 4). Il comma 5, poi, prevede che il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione. Il comma 6 stabilisce le modalità di svolgimento del dibattito pubblico. Secondo il ricorrente la norma introdotta, letta in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6 dell'articolo 8, cui chiede di estendere in via consequenziale la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e in particolare con l'articolo 22 del codice dei contratti e con il d.p.c.m. 76/2018.

Infatti secondo il governo, le opere del comma 5 sono state genericamente indicate e ricomprenderebbero anche opere nazionali di interesse regionale che, in base al d.p.c. m. 76/2018, Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) non sono assoggettate a dibattito pubblico.

Dunque per tali opere, per cui è escluso il dibattito nazionale, dovrebbe essere escluso anche quello regionale, e ciò sia perché la loro realizzazione è di esclusiva competenza statale, sia perché il dibattito regionale si tradurrebbe in un evidente appesantimento dell'attività amministrativa, e di un allungamento dei tempi di realizzazione dei progetti: con conseguente interferenza regionale nell'esercizio di funzioni amministrative riservate allo Stato.

La Corte riunisce i giudizi perché soggettivamente e oggettivamente connessi.

Esaminando nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della l. r. 46/2018 e dell'articolo 2 della l.r. 3/2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato l'articolo 35-ter della l.r. 38/2007, sono fondate sotto il profilo della violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte argomenta come sia ormai pacifico che le disposizioni

del codice dei contratti pubblici sulle procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, ciò anche con riguardo alle disposizioni relative ai contratti sotto soglia.

Secondo infatti la giurisprudenza costituzionale *alla tutela della concorrenza deve essere ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica* (sent. 46 e 28 del 2013, 339/2011 e 2832009), *in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata* (sent. 322/2008).

Né è corretta la tesi della Regione Toscana, secondo cui il codice dei contratti pubblici, prevedendo espressamente l'inversione dell'esame per le procedure aperte, non per questo la escluderebbe per quelle negoziate. Il dato testuale, infatti, è chiaro nel riferire l'inversione esclusivamente alle prime e di escluderla per le seconde.

In conclusione, per la Corte, la scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che, secondo la Corte, non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale.

La Corte dichiara assorbita la censura di violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost.

Con riguardo all'articolo 11 della l. r. 3/2019, che ha sostituito l'articolo 18, comma 2, della l.r. 01/2009, la Corte giudica la questione non fondata. Le norme del d.lgs.165/2001, articoli 19, 21 e 27, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, non recano affatto i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale.

La prima norma del d.lgs 165/2001, infatti, si limita a ribadire, con riferimento al contratto accessivo al provvedimento di incarico, l'applicabilità del generale principio civilistico della risoluzione per mutuo consenso, ma non implica che siano vietate ipotesi di risoluzione unilaterale. La seconda, invece, interpretata in coerenza con la sua ratio, intende assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa correlato al principio costituzionale di buon andamento della stessa e di impedire valutazioni della performance del dirigente che prescindano dalla verifica della diligenza nell'espletamento dell'incarico e del raggiungimento degli obiettivi prefissati, a tutela del principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

La necessità di consentire il mutamento o la revoca dell'incarico dirigenziale in presenza delle cennate obiettive esigenze organizzative, infatti, è immanente al sistema, perché risponde ai fondamentali principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, tutti riconducibili all'articolo 97 Cost..

È invece da respingere, secondo la Corte, la tesi sostenuta dal ricorrente, poiché essa, pur di garantire la continuità del singolo incarico dirigenziale, porterebbe al paradosso di giustificare la sua immutabilità anche ove venga meno la struttura amministrativa da dirigere o, al contrario, la permanenza in vita di una struttura amministrativa non più rispondente all'interesse pubblico.

Tuttavia resta necessario precisare, argomenta la Corte, che il mutamento o la revoca dell'incarico per giustificate ragioni oggettive non possono in alcun modo essere utilizzati per mascherare illegittime rimozioni di dirigenti sgraditi ad opera dei dirigenti generali o camuffate ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Per quanto infine concerne l'impugnazione dell'articolo 18 della l.r. 3/2019, la Corte giudica la questione inammissibile per *aberratio ictus*.

È lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ad ammettere che oggetto precipuo della sua doglianza non è la norma impugnata in via principale: l'articolo 8, comma 4, lettera b-bis della l.r.46/2013 che, come dichiarato nel preambolo della stessa legge regionale, per evitare una duplicazione dell'attività amministrativa ha escluso il dibattito pubblico regionale in presenza di un dibattito pubblico statale, ma quelle successive (i commi 5 e 6 del citato art. 8), che disciplinano l'*an* ed il *quomodo* del dibattito regionale su opere nazionali.

È evidente secondo la Corte che il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lettera b-bis) del comma 4, in sé non pertinente rispetto all'oggetto delle censure per colpire, per il tramite dell'invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale, le altre due norme ovvero i commi 5 e 6 dell'articolo 8, il cui termine d'impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già scaduto.

Alla declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della consegue la non accoglibilità della richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 8, commi 5 e 6.

SENTENZA N. 39
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007) e degli artt. 2, 11 e 18 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'8-15 ottobre 2018 e il 12-15 marzo 2019, depositati in cancelleria il 16 ottobre 2018 e il 15 marzo 2019, rispettivamente iscritti al n. 73 del registro ricorsi 2018 e al n. 48 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2018 e n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

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 28 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007), che inserisce nella legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter.

Quest'ultimo prevede che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e che nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale facoltà e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, ai sensi del quale l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate; nonché l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché detta una disciplina difforme da quella dell'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, che prevede la facoltà di inversione per le sole procedure aperte.

2.– Con ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 11 e 18, della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, inserendo nell'art. 35-ter della legge reg. Toscana n. 38 del 2007 la previsione che nell'avviso di manifestazione di interesse «è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse» (comma 1) e sostituendo le parole «nel bando» con quelle «nell'avviso» (comma 2), apporterebbe modifiche del tutto marginali, che reitererebbero la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost. denunciata con il ricorso iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2018.

L'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, sostituendo l'art. 18, comma 2, della legge della Regione Toscana 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) – e prevedendo che nel corso dell'incarico dirigenziale il direttore generale e il direttore, per specifiche esigenze organizzative, possano, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico o assegnarli ad incarico di livello corrispondente, ovvero, con il loro consenso, ad un incarico di differente livello – violerebbe i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost., perché non si conformerebbe agli artt. 19 e 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base ai quali: 1) qualunque modifica dell'incarico conferito non può che avvenire su base consensuale, 2) e la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente per responsabilità dirigenziale.

L'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, infine, introducendo, nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, la lettera b-bis) – che prevede, quale ulteriore ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico regionale sulle opere statali di interesse regionale quella delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato» – violerebbe gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., perché, letto in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e perché il legislatore regionale non potrebbe prevedere il dibattito pubblico per le opere nazionali, anche se di interesse regionale, per le quali lo Stato lo ha escluso, a pena di un indebito appesantimento ed allungamento dell'attività amministrativa statale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, i commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 – che disciplinano, rispettivamente, le ipotesi in cui si svolge il dibattito pubblico sulle opere nazionali di interesse regionale e le sue modalità – alla luce della «connessione che li lega alla disposizione» impugnata dovrebbero essere dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.– I giudizi, soggettivamente e oggettivamente connessi, vanno riuniti.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 46 del 2018 e dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato l'art. 35-ter della legge reg. Toscana n. 38 del 2007, disciplinante la inversione procedimentale nelle procedure negoziate sotto soglia regolate dal criterio di aggiudicazione del minor prezzo, sono fondate sotto il profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.1.– È noto che le disposizioni del codice dei contratti pubblici (prima contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE» ed oggi nel d.lgs. n. 50 del 2016:

sentenza n. 166 del 2019) regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e che le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008).

Ciò vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n.184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), poiché «[l]a distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce [...] utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, "il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione (in questo senso, da ultimo, nella materia in esame, Corte di giustizia 15 maggio 2008, C-147/06 e C-148/06) (sentenza n. 160 del 2009)"» (sentenza n. 184 del 2011).

È poi giurisprudenza costante di questa Corte che alla tutela della concorrenza deve essere ricondotta «l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n. 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 28 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2013), senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008).

4.2.– Nel caso di specie sussiste la lamentata difformità dalla disciplina statale, sia nella versione originaria del nuovo codice dei contratti pubblici che in quella nel tempo parzialmente modificata con gli interventi recati dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

L'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, infatti, prevede la facoltà di inversione nell'esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all'offerta solo nei settori speciali e per le procedure aperte (e a prescindere dal criterio di aggiudicazione prescelto).

L'art. 1, lettera f), numero 4, del d.l. n. 32 del 2019, intervenendo sull'art. 36, comma 5, del codice dei contratti pubblici, aveva introdotto analoga facoltà per tutte le procedure sotto soglia (negoziate e non), ma in sede di conversione il legislatore – recependo le preoccupazioni espresse dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nel documento di analisi del citato decreto-legge – ha mutato rotta, eliminandola per le gare sotto soglia e contestualmente introducendola nei settori ordinari, e limitatamente alle procedure aperte (quale che sia il criterio di aggiudicazione), a tempo e in via sperimentale (mediante l'estensione a tali settori, sino al 31 dicembre 2020, dell'art. 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici: così l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 32 del 2019, nel testo risultante dalla legge di conversione).

4.3.– Non è corretta, dunque, la tesi della Regione Toscana, secondo cui il codice dei contratti pubblici, prevedendo espressamente l'inversione dell'esame per le procedure aperte, non per questo la escluderebbe per quelle negoziate. Il dato testuale, infatti, è chiaro nel riferire l'inversione esclusivamente alle prime e la stessa ricordata evoluzione normativa dimostra inequivocabilmente l'intenzione del legislatore statale di escluderla per le seconde.

Né in senso contrario può valorizzarsi la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6017, invocata dalla Regione resistente nella memoria depositata il 3 gennaio 2020, poiché essa, in realtà, riconosce espressamente l'esistenza di un principio di «sequenzialità» logica e giuridica nell'esame della documentazione amministrativa e di quella relativa all'offerta (nello stesso senso, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 11 giugno 2013, n. 3228), limitandosi piuttosto ad affermare che la sua inversione (a differenza di quella dell'esame della busta tecnica e di quella economica) non sarebbe invalidante la procedura, ma darebbe luogo ad una mera irregolarità (affermazione, questa, peraltro contraddetta da altra giurisprudenza di primo e

secondo grado, che dalla violazione di quel principio, posto a presidio dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, fa discendere l'annullamento degli atti della procedura: TAR Toscana, sezione seconda, sentenza 29 ottobre 2018, n. 1391; TAR Sardegna, sentenza 14 maggio 2003, n. 605; Consiglio di Stato, sezione seconda, parere 30 aprile 2003, n. 1036; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 27 novembre 2000, n. 6306).

Nemmeno giova alla tesi della Regione resistente l'altra sentenza invocata in memoria (Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2019, n. 6013), perché essa (anche a prescindere dal rilievo che non costituisce diritto vivente) non esclude l'esistenza del cennato principio di sequenzialità, ma si limita ad estendere l'ambito temporale della fase di valutazione dei requisiti di ammissione.

5.– In conclusione, la scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale.

6.– Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

7.– È impugnato anche l'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che ha sostituito l'art. 18, comma 2, della legge reg. Toscana n. 1 del 2009, il quale comma ora prevede: «Nel corso dell'incarico dirigenziale il Direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative, possono: a) sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui essi sono responsabili; b) sentiti i dirigenti interessati, assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente; c) assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato».

Secondo il ricorrente, la disposizione viola i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 Cost., perché contrasta con gli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, vincolanti per le Regioni ai sensi dell'art. 27 del medesimo d.lgs.

In particolare, le ipotesi di cui alle lettere a) e b) violerebbero il principio secondo cui qualunque modifica dell'incarico dirigenziale conferito non può che avvenire su base consensuale, mentre l'ipotesi di cui alla lettera c) violerebbe il principio secondo cui la revoca dell'incarico può avere luogo esclusivamente nei casi in cui vi sia una responsabilità di tipo dirigenziale.

8.– La Regione resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché l'art. 11 non sarebbe tra le disposizioni oggetto di autorizzazione all'impugnazione, come emergerebbe dalla delibera del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019 consultabile sul sito internet www.affariregionali.gov.it.

L'eccezione è infondata, perché l'indicazione dell'art. 11 impugnato è presente nella delibera prodotta in atti dal Presidente del Consiglio dei ministri, recante l'attestazione del Sottosegretario di approvazione «secondo i termini e le motivazioni di cui all'allegata relazione», oltre che in quella consultabile online sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri (tra i comunicati stampa).

9.– Nel merito la questione non è fondata.

9.1.– È vero che il citato art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, rubricato «Incarichi di funzioni dirigenziali», nella sua formulazione attuale, stabilisce, al comma 2, che «[è] sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto» e, al comma 1-ter, che «[g]li incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo», ossia nei casi di accertata responsabilità dirigenziale.

Tali norme, tuttavia, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, non recano i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale.

La prima, infatti, si limita a ribadire, con riferimento al contratto accessivo al provvedimento di incarico, l'applicabilità del generale principio civilistico della risoluzione per mutuo consenso, ma

non implica che siano vietate ipotesi di risoluzione unilaterale (tali, del resto, sono quelle per responsabilità dirigenziale e per responsabilità disciplinare).

La seconda, invece, interpretata in coerenza con la sua ratio, intende assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa correlato al principio costituzionale di buon andamento della stessa (sentenze n. 27 del 2014, n. 228 del 2011, n. 304, n. 224 e n. 81 del 2010) e di impedire valutazioni della performance del dirigente che prescindano dalla verifica della diligenza nell'espletamento dell'incarico e del raggiungimento degli obiettivi prefissati, a tutela del principio di imparzialità della pubblica amministrazione (tra le tante, sentenze n. 81 e n. 34 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 104 del 2007).

Il citato art. 19, cioè, vieta la revoca dell'incarico dirigenziale fondata su valutazioni dell'operato del dirigente al di fuori dei presupposti e delle modalità previsti dall'art. 21, ma non per questo ne esclude la modifica o la revoca per «specifiche» e comprovate esigenze organizzative della pubblica amministrazione, quali la soppressione di un servizio o l'accorpamento di unità o importanti modifiche della pianta organica o, ancora, la sopravvenuta impossibilità materiale o giuridica di raggiungimento dell'obiettivo prefissato con il conferimento dell'incarico.

La necessità di consentire il mutamento o la revoca dell'incarico dirigenziale in presenza delle cennate obiettive esigenze organizzative, infatti, è immanente al sistema, perché risponde ai fondamentali principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, tutti riconducibili all'art. 97 Cost.

È invece non conforme a tale precetto costituzionale l'opposta opzione interpretativa patrocinata dal ricorrente, poiché essa, pur di garantire la continuità del singolo incarico dirigenziale, porterebbe al paradosso di giustificare la sua immutabilità anche ove venga meno la struttura amministrativa da dirigere o, al contrario, la permanenza in vita di una struttura amministrativa non più rispondente all'interesse pubblico.

9.2.– Non è un caso, del resto, che l'istituto della revoca o modifica dell'incarico dirigenziale per specifiche esigenze organizzative sia ben conosciuto dalla stessa legislazione statale (art. 1, comma 18, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica», convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ai sensi del quale: «[a]l fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono disporre, nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia ovvero avente qualifica dirigenziale, il passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto»).

9.3.– Al fine di scongiurare illegittime forme di «precarizzazione della funzione dirigenziale» (sentenza n. 103 del 2007), appare tuttavia opportuno precisare che il mutamento o la revoca dell'incarico per giustificate ragioni oggettive non possono in alcun modo essere utilizzati per mascherare illegittime rimozioni di dirigenti sgraditi ad opera dei dirigenti generali o camuffate ipotesi di responsabilità dirigenziale, non accertate nelle forme e con le garanzie previste dagli artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 e imposte dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 23 del 2019, n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), forme e garanzie il cui rispetto potrà essere oggetto di vaglio in sede giurisdizionale.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, che introduce nel comma 4 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013 la lettera b-bis), la quale prevede, quale ulteriore ipotesi in cui non si effettua il dibattito pubblico regionale, quella delle «opere nazionali di cui al comma 5, quando il regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76 (Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) prevede lo svolgimento del dibattito pubblico ivi disciplinato».

Secondo il ricorrente la norma, letta in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6 dell'art. 8 della legge reg. Toscana n. 46 del 2013, cui chiede di estendere in via consequenziale la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, determinerebbe una indebita sovrapposizione della

normativa regionale a quella statale, e in particolare con l'art. 22 del codice dei contratti e con il citato d.P.C.m. n. 76 del 2018.

Più precisamente, le norme regionali richiamate, escludendo il dibattito pubblico sulle opere statali d'interesse regionale solo nelle ipotesi in cui la normativa statale prevede il dibattito pubblico e non in quelle in cui lo esclude, violerebbero gli artt. 97 e 118, primo comma, Cost., perché aggraverebbero l'attività amministrativa, allungando i tempi di realizzazione dei progetti delle opere pubbliche nazionali, e interferirebbero con la funzione amministrativa statale.

Tale conclusione sarebbe coerente con la sentenza di questa Corte n. 235 del 2018, che avrebbe chiarito la fisionomia, le finalità e i limiti dell'istituto del dibattito pubblico, esplicitamente affermando che quello regionale sulle opere nazionali di rilevante impatto ambientale, economico e sociale è escluso quando costituisca una duplicazione di quello statale.

11.– La questione è inammissibile per aberratio ictus (tra le tante, sentenze n. 109 e n. 14 del 2019, n. 157 del 2015 e n. 59 del 2013; ordinanze n. 238 del 2019 e n. 8 del 2018).

11.1.– È lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ad ammettere, nella memoria depositata in cancelleria il 24 dicembre 2019, che oggetto precipuo della sua doglianza non è la norma impugnata in via principale (l'art. 8, comma 4, lettera b-bis della legge reg. Toscana n. 46 del 2013) – che, al fine (dichiarato nel preambolo alla stessa legge regionale) di evitare una duplicazione dell'attività amministrativa e di conformarsi alla sentenza n. 235 del 2018 di questa Corte, ha escluso il dibattito pubblico regionale in presenza di un dibattito pubblico statale – ma quelle successive (i commi 5 e 6 del citato art. 8), che disciplinano l'an ed il quomodo del dibattito regionale su opere nazionali.

È evidente, dunque, che il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lettera b-bis) del comma 4, in sé non pertinente rispetto all'oggetto delle censure (sentenze n. 194 del 2017 e n. 59 del 2013; ordinanze n. 180 e n. 120 del 2011), per tentare di colpire, per il tramite dell'invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale, altre due norme (art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013), il cui termine d'impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già ampiamente scaduto.

12.– Alla declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019 consegue la non accoglibilità della richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 8, commi 5 e 6, della legge reg. Toscana n. 46 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018);

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della reg. Toscana n. 3 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 118, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Toscana n. 3 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Giancarlo CORAGGIO, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 40

Materia: Caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Liguria

Oggetto: art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

La prima delle due norme censurate prevede che «[l]a caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

L'altra disposizione denunciata stabilisce che il cacciatore «deve [...] indicare, negli appositi spazi [del tesserino venatorio regionale] relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».

Ad avviso del TAR rimettente, l'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, consentendo il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo, recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», ponendosi in contrasto con lo standard minimo di tutela previsto dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che ammette l'esercizio della caccia soltanto fino al tramonto.

La questione è, ad avviso della Corte, fondata.

La Corte rammenta quanto già affermato nella sentenza n. 191 del 2011, secondo cui la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria «è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale». Ha quindi precisato che a tale disciplina sono riconducibili anche «i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili», affermando conseguentemente che l'art. 1, comma unico, della legge reg. Liguria n. 15 del 2010, che consentiva, proprio in virtù del rinvio all'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del

1994, la caccia sino a mezz'ora dopo il tramonto, violava il limite fissato dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Si tratta di conclusioni che vanno qui interamente confermate: i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019).

Ne deriva che l'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 lede l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in riferimento alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

A diversa soluzione perviene la Corte con riguardo alla questione che investe l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, il quale dispone che il cacciatore deve annotare sul tesserino venatorio i capi di fauna stanziale e migratoria «subito dopo l'abbattimento accertato». Secondo il giudice a quo, siffatta previsione contrasterebbe con l'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, secondo cui la fauna selvatica stanziale e migratoria deve essere annotata «subito dopo l'abbattimento», indipendentemente dunque dal suo accertamento. La norma regionale, invece, determinerebbe l'effetto di differire l'annotazione, consentendo, peraltro, ai cacciatori di omettere la registrazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» a causa di particolari condizioni ambientali o per errore.

Di qui, a parere del TAR rimettente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

La Corte, nella sentenza n. 249 del 2019, ha chiarito che il comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 mira a garantire, attraverso la prescritta tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, «l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti [stessi] e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale». Nel contempo, però, ha altresì precisato che la specificazione in una norma regionale dell'abbattimento come «accertato» non procrastina in alcun modo l'obbligo d'immediata registrazione: il concetto di abbattimento di cui al comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 ha riguardo, infatti, solo «all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica», essendo questo l'unico significato coerente con la sopra evidenziata esigenza di conseguire dati certi sulla effettiva entità della popolazione faunistica.

L'obbligo di annotazione presuppone, quindi, che l'animale sia stato realmente abbattuto (nello stesso senso, sentenza n. 291 del 2019), poiché l'esigenza della «massima tempestività dell'annotazione» deve essere sempre correlata «a un evento effettivamente realizzatosi»: ciò in armonia con la finalità stessa dello standard di tutela, che, come dianzi detto, è funzionale a consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica. Si deve pertanto escludere che la precisazione, da parte dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, dell'abbattimento come «accertato» determini una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale, concorrendo, al contrario, a conseguirlo in modo coerente con lo scopo cui è esso preordinato.

Peraltro, la norma regionale denunciata prevede espressamente che l'annotazione debba essere effettuata «subito dopo» l'abbattimento, escludendo così ogni possibilità di differimento dell'obbligo di annotazione rispetto a tale evento, la cui verifica – anche qualora dovesse richiedere uno specifico accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna – deve, in ogni caso, essere effettuata dal cacciatore immediatamente dopo avere sparato.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, anche l'ulteriore profilo di censura – che il giudice a quo articola con particolare riferimento alle ipotesi in cui, a causa di proibitive condizioni ambientali o per errore, la norma regionale sospettata consentirebbe di omettere l'annotazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» – è, ad avviso della Corte, infondato.

Lo stesso rimettente, infatti, assume l'uccisione della preda, evento della cui realizzazione si ha, quindi, certezza: proprio l'avvenuto abbattimento postulato dal TAR Liguria rende palese come l'obbligo dell'immediata annotazione «debba considerarsi già sorto, così che non sono idonee a farlo venir meno le particolari condizioni di tempo, luce e sparo che impediscano il recupero» (sentenza n. 249 del 2019).

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice a quo, dunque, l'evidenza, da lui stesso prospettata con riguardo a entrambe le ipotesi formulate, della effettiva uccisione, comporta, in forza della norma regionale, l'obbligo di immediata registrazione sul tesserino venatorio anche nel caso in cui l'esemplare abbattuto non sia stato rinvenuto o recuperato.

SENTENZA N. 40
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e altri e la Regione Liguria e altri, con ordinanza dell'11 ottobre 2018, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e dell'Ente nazionale protezione animali, nonché quello, fuori termine, della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato Paola Ramadori per l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia Onlus e per l'Ente nazionale protezione animali;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio).

La prima delle due norme censurate prevede che «[l]a caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto».

L'altra disposizione denunciata stabilisce che il cacciatore «deve [...] indicare, negli appositi spazi [del tesserino venatorio regionale] relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».

2.– Preliminarmente, va rilevato che la Regione Liguria, parte resistente nel giudizio a quo, si è costituita con atto depositato il 10 gennaio 2020, dunque ben oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale (art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), nella specie avvenuta il 24 aprile 2019.

Da tanto deriva l'inammissibilità della costituzione, giacché, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il suddetto termine deve ritenersi perentorio (ex plurimis, sentenze n. 132, n. 126 e n. 6 del 2018).

Né rileva, in senso contrario, la circostanza che l'odierno scrutinio verta su una disposizione legislativa adottata dalla Regione, con la conseguenza che il Presidente della Giunta regionale aveva anche facoltà d'intervenire nel presente incidente di costituzionalità: ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, difatti, anche il deposito

dell'atto di intervento deve essere effettuato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella G.U. dell'atto introduttivo del giudizio e la giurisprudenza costituzionale è costantemente orientata a ritenere la natura perentoria pure di siffatto termine (ex plurimis, sentenze n. 254, n. 239 e n. 106 del 2019).

3.– Le questioni sono rilevanti.

3.1.– Secondo quanto riferito dal rimettente, infatti, da un lato, nel giudizio a quo è stato chiesto l'annullamento anche delle determinazioni contenute nella deliberazione della Giunta della Regione Liguria 23 maggio 2018, n. 355 (Calendario venatorio regionale stagione 2018/19. Art. 34, comma 4, L.R. 29/1994), che, nel disciplinare le modalità di annotazione sul tesserino venatorio dei capi di fauna abbattuti e l'orario giornaliero della caccia, recepiscono i precetti dettati dalle disposizioni regionali denunciate.

Dall'altro, le censure mosse al riguardo dai ricorrenti si incentrano proprio su questo aspetto, giacché la disciplina recata da tali disposizioni contrasterebbe con quella statale.

Emerge dunque chiaramente che le questioni sollevate investono norme recepite nel provvedimento amministrativo impugnato, in particolare autorizzando, in riferimento agli orari, l'esercizio della caccia «secondo quanto stabilito dalla normativa regionale» – e quindi anche dal denunciato art. 34, comma 7-bis – e disponendo, riguardo all'annotazione sul tesserino venatorio, che questa avvenga secondo quanto previsto dal censurato art. 38.

Esse, pertanto, dovendo essere applicate dal TAR Liguria per decidere la controversia della quale è investito, sono rilevanti, alla luce del costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 45 del 2019 e n. 20 del 2018).

3.2.– In proposito, mette conto precisare che la vigenza, e quindi l'applicabilità, in particolare, dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 non può essere messa in dubbio sulla scorta della sentenza n. 191 del 2011.

In tale occasione, infatti, il contenuto della norma oggetto dell'odierno scrutinio è stato esaminato solo perché richiamato dall'art. 1, comma unico, della legge della Regione Liguria 29 settembre 2010, n. 15, recante «Modifica della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12: Calendario venatorio regionale triennale e modifiche alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni e integrazioni»: disposizione, questa, che, nel dettare l'orario giornaliero della caccia afferente al calendario venatorio per le stagioni dal 2008-2009 al 2010-2011, faceva salvo, appunto, il suddetto disposto dell'art. 34, comma 7-bis.

Tuttavia, la questione, promossa in via principale, aveva ad oggetto soltanto l'art. 1, comma unico, della legge reg. Liguria n. 15 del 2010 ed esclusivamente di tale disposizione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale. Allora, infatti, questa Corte non si è avvalsa del potere di estendere la dichiarazione medesima in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anche al comma 7-bis dell'art. 34 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994.

Quest'ultima disposizione regionale non è stata quindi, per effetto della sentenza n. 191 del 2011, rimossa dall'ordinamento (nello stesso senso, in fattispecie analoga, sentenza n. 436 del 1992).

4.– Ad avviso del TAR rimettente, l'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, consentendo il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo, recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», ponendosi in contrasto con lo standard minimo di tutela previsto dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che ammette l'esercizio della caccia soltanto fino al tramonto.

4.1.– La questione è fondata.

4.2.– Questa Corte nella già ricordata sentenza n. 191 del 2011 ha ribadito, in conformità alla propria giurisprudenza, che la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita

l'attività venatoria «è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale». Ha quindi precisato che a tale disciplina sono riconducibili anche «i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili», affermando conseguentemente che l'art. 1, comma unico, della legge reg. Liguria n. 15 del 2010, che consentiva, proprio in virtù del rinvio all'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, la caccia sino a mezz'ora dopo il tramonto, violava il limite fissato dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Si tratta di conclusioni che vanno qui interamente confermate: i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019).

Ne deriva che l'art. 34, comma 7-bis, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 lede l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in riferimento alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5.– A diversa soluzione si perviene con riguardo alla questione che investe l'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, il quale dispone che il cacciatore deve annotare sul tesserino venatorio i capi di fauna stanziale e migratoria «subito dopo l'abbattimento accertato».

Secondo il giudice a quo, siffatta previsione contrasterebbe con l'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, secondo cui la fauna selvatica stanziale e migratoria deve essere annotata «subito dopo l'abbattimento», indipendentemente dunque dal suo accertamento. La norma regionale, invece, determinerebbe l'effetto di differire l'annotazione, consentendo, peraltro, ai cacciatori di omettere la registrazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» a causa di particolari condizioni ambientali o per errore.

Di qui, a parere del TAR rimettente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

5.1.– Le censure non sono fondate.

Questa Corte, nella sentenza n. 249 del 2019, ha chiarito che il comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 mira a garantire, attraverso la prescritta tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, «l'efficacia dei controlli sugli abbattimenti [stessi] e, per tale via, la rilevazione di dati attendibili al riguardo, quale necessaria premessa di una consapevole programmazione venatoria e dell'adozione di misure di protezione della selvaggina appropriate in quanto basate sulla conoscenza della consistenza effettiva della popolazione faunistica: in quest'ottica, la portata precettiva della norma statale concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale».

Nel contempo, però, ha altresì precisato che la specificazione in una norma regionale dell'abbattimento come «accertato» non procrastina in alcun modo l'obbligo d'immediata registrazione: il concetto di abbattimento di cui al comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 ha riguardo, infatti, solo «all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica», essendo questo l'unico significato coerente con la sopra evidenziata esigenza di conseguire dati certi sulla effettiva entità della popolazione faunistica.

L'obbligo di annotazione presuppone, quindi, che l'animale sia stato realmente abbattuto (nello stesso senso, sentenza n. 291 del 2019), poiché l'esigenza della «massima tempestività dell'annotazione» deve essere sempre correlata «a un evento effettivamente realizzatosi»: ciò in armonia con la finalità stessa dello standard di tutela, che, come dianzi detto, è funzionale a consentire un monitoraggio basato su dati genuini circa la consistenza della popolazione faunistica.

Si deve pertanto escludere che la precisazione, da parte dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, dell'abbattimento come «accertato» determini una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale, concorrendo, al contrario, a conseguirlo in modo coerente con lo scopo cui è esso preordinato.

Peraltro, la norma regionale denunciata prevede espressamente che l'annotazione debba essere effettuata «subito dopo» l'abbattimento, escludendo così ogni possibilità di differimento

dell'obbligo di annotazione rispetto a tale evento, la cui verifica – anche qualora dovesse richiedere uno specifico accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna – deve, in ogni caso, essere effettuata dal cacciatore immediatamente dopo avere sparato.

5.1.1.– Sulla scorta delle considerazioni che precedono, anche l'ulteriore profilo di censura – che il giudice a quo articola con particolare riferimento alle ipotesi in cui, a causa di proibitive condizioni ambientali o per errore, la norma regionale sospettata consentirebbe di omettere l'annotazione degli animali «uccisi ma non rintracciati e/o recuperati» – è infondato.

Lo stesso rimettente, infatti, assume l'uccisione della preda, evento della cui realizzazione si ha, quindi, certezza: proprio l'avvenuto abbattimento postulato dal TAR Liguria rende palese come l'obbligo dell'immediata annotazione «debba considerarsi già sorto, così che non sono idonee a farlo venir meno le particolari condizioni di tempo, luce e sparo che impediscano il recupero» (sentenza n. 249 del 2019).

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice a quo, dunque, l'evidenza, da lui stesso prospettata con riguardo a entrambe le ipotesi formulate, della effettiva uccisione, comporta, in forza della norma regionale, l'obbligo di immediata registrazione sul tesserino venatorio anche nel caso in cui l'esemplare abbattuto non sia stato rinvenuto o recuperato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2020.

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 43

Materia: ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere l), m) ed s) Cost.; art. 97 Cost.;

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4, comma 1, lettera a), 5, comma 1, lettera a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018)

Esito: illegittimità costituzionale art. 7, comma 2, l.r. 1/2019; illegittimità costituzionale dell'art. 59 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lett. a), e 5, comma 1, lett. a), l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 l.r. 1/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 l.r. 1/2019

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 1, lett. a), 5, comma 1, lett. a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della l. r della Regione autonoma della Sardegna 1/2019 che – con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, quello di Gutturu Mannu, istituito con l.r. 20/2014 e quello di Tepilora, istituito con l.r. 21/2014 – hanno trasformato l'organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico.

Con riferimento alla prima questione, relativa agli **artt. 4 e 5**, secondo il ricorrente, la struttura monocratica confliggerebbe con la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), i cui artt. 9 e 24 prescrivono espressamente la conformazione collegiale, e non monocratica, dell'organo di revisione dei conti e impongono la presenza nel collegio di un membro designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Con conseguente violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per mancato rispetto dei criteri generali di tutela, stabiliti dalla legge quadro e validi per tutto il territorio nazionale. L'incisione sull'assetto organizzativo dell'ente parco avrebbe anche «riflessi» sulla «regolarità ed efficienza dell'attività» dell'ente parco, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.

Posto che lo statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna stabilisce la competenza legislativa primaria nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», il ricorrente evidenzia che tale competenza deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3).

Ad avviso della Corte la questione non è fondata, in quanto il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente, poiché la struttura collegiale dell'organo di revisione contabile dell'ente parco, pur se prevista dalla legge quadro n. 394 del 1991, non può essere ricondotta a uno «standard di tutela ambientale» inderogabile da parte delle Regioni. La Corte, in particolare, sottolinea che la legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla

giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sent. n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie nei casi in cui con riguardo alle aree protette (che comprendono anche i parchi regionali cfr. sent. n. 44 del 2011) prescrive che gli enti gestori devono dotarsi «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema» (cfr. da ultimo sent. n. 121 del 2018, n. 74 del 2017). Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a “standard inderogabile” di tutela ambientale.

Secondo la Corte, la previsione in esame secondo cui l'organo di revisione dell'ente parco ha struttura collegiale non si configura come standard inderogabile, in quanto non attiene in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale (sent. n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006). La scelta operata dalla Regione autonoma della Sardegna non è tale da compromettere la funzionalità e l'efficienza dell'ente parco, per cui la questione non risulta fondata, anche il profilo di censura sollevato con riferimento al principio di «buon andamento dell'amministrazione» di cui all'art. 97 Cost.

Con riferimento all'**art. 7**, comma 2, l.r. Sardegna 1/2019, la disposizione censurata autorizza l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (Foresta), al dichiarato fine di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture» che la stessa acquisisce ai sensi del comma 1, «ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali». Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe la competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e del principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (art. 97, quarto comma, Cost.) in quanto la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di cui all'art. 3, lett. a), dello statuto deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

Secondo la Corte la questione è fondata. La Corte a tal proposito ricorda che la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, disciplinato dal d.lgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). Con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, si deve tener conto della 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, che, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (sent. n. 154 del 2019). Per quanto concerne i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile anche per la Sardegna, vale l'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sent. n. 217 del 2012). In questo contesto, l'assunzione temporanea di personale presso l'Agenzia Foresta, così come previsto dall'art. 7, comma 2, della legge regionale, travalica questo limite. Nel caso di specie non sussiste alcuna certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte Regione.

Per l'inquadramento dei lavoratori, che si definisce temporaneo, non è previsto alcun termine finale certo; inoltre tale termine non può ricavarsi né dal passaggio in cui la norma autorizza l'inquadramento «anche attraverso un percorso triennale di utilizzo», lasciando così spazio alla discrezionalità dell'amministrazione, né dal riferimento, del tutto generico, che viene compiuto alla «data di risoluzione del contratto». Peraltro, la natura eccezionale dell'inquadramento non appare confermata dalla finalità che il legislatore regionale individua nell'esigenza di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture».

Di conseguenza, la previsione dell'assunzione di lavoratori a tempo determinato, di cui all'art. 7, comma 2, della l.r. n. 1 del 2019, in assenza di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale, come stabilito dall'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima. Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 97 Cost..

Lo Stato impugna anche l'**art. 13** della l.r. Sardegna n. 1 del 2019, nella parte in cui mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della l.r. 23/1985, in materia urbanistica, introduce l'istituto delle c.d. tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui «le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

Il ricorrente richiama la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., insieme alle norme che regolano le distanze di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che stabilisce limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi. La lesione di tale competenza sarebbe da individuare nel limite posto alle Regioni per la definizione delle distanze minime tra costruzioni, che può essere derogato soltanto per soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio (cfr. sent. n. 232/2005). Tali deroghe, aggiunge il ricorrente, devono comunque essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Si tratterebbe di un limite di carattere generale per l'esercizio della competenza primaria di cui gode la Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lett. f, dello statuto), nel quadro della pretesa riconducibilità della disciplina impugnata a una competenza esclusiva statale, in linea con la giurisprudenza della Corte (sent. nn. 81 e 153 del 2019).

Ad avviso della Corte la questione non è fondata. La disposizione regionale impugnata si colloca entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di c.d. tolleranza di cantiere. La norma cui fare riferimento è l'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). Nell'affermare che «non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali», il legislatore statale circoscrive l'ambito di applicabilità delle tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio. Riferisce inoltre tali difformità alle misure progettuali e così include anche l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime. Pertanto, l'art. 7-bis della l.r. Sardegna n. 23/1985, come modificato dalla norma impugnata dal Governo – laddove prescrive, attraverso il comma 1-bis impugnato, che gli scostamenti del 2 per cento, rispetto alle misure progettuali, non determinano parziale difformità e che tale regola vale anche per le misure minime viola la normativa statale ed è sostanzialmente ricognitivo delle medesime regole dettate dalla legislazione dello Stato.

Con riferimento all'**art. 53** della l.r. Sardegna n. 1 del 2019, relativo alla durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche, il ricorrente assume la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la norma regionale introdurrebbe una disciplina differenziata, valida per la sola Sardegna, con riferimento alla durata

del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Tale disposizione sarebbe difforme rispetto a quanto previsto dal d.lgs. 124/1998, in materia di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni e dai relativi regolamenti attuativi. Lo Stato, in sostanza, rivendica un titolo di competenza legislativa incompatibile con quello previsto dall'art. 4, lett. i), dello statuto Sardegna che include, tra le materie di competenza concorrente, quella dell'«igiene e sanità pubblica».

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Ad avviso della Corte, il quadro normativo statale di riferimento, inerente alla partecipazione dell'utente alla spesa sanitaria e alle relative esenzioni, si collega, da un lato, a una diffusa esigenza di razionalizzazione della spesa sanitaria e, dall'altro, all'urgenza di rispondere ai bisogni dei cittadini affetti da particolari patologie.

Nel delegare il Governo all'adozione di una disciplina di riordino della materia, la l. n. 449/1997, contenente misure per la stabilizzazione della finanza pubblica ha espressamente indicato, tra i principi e i criteri direttivi, il necessario collegamento che deve sussistere tra il diritto all'esenzione e il «bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera d). Il d.lgs. n. 124/1998 ha quindi stabilito, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza efficaci, appropriati ed uniformi, garantiti dal SSN alla totalità dei propri assistiti, forme e modalità di partecipazione dell'utenza al costo delle prestazioni sanitarie (artt. 2 e 3). All'art. 5 il d.lgs. ha poi introdotto forme di esenzione per particolari condizioni di malattia, rinviando a successivi decreti del Ministro della sanità l'individuazione delle malattie croniche, invalidanti e rare che danno diritto all'esenzione.

In attuazione del richiamato art. 5, il d.m. 28 maggio 1999, n. 329 del Ministro della Sanità ha poi individuato in un elenco le malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione. In particolare, si è stabilito che compete all'AUSL del luogo di residenza del paziente l'attestazione di esenzione, sulla base di una certificazione medica che viene «rilasciata dai presidi delle AUSL».

Sono poi intervenuti il d.m. 18 maggio 2001, n. 279, sulle malattie rare e il d.m. 23 novembre 2012, in materia di esenzione dalla partecipazione e si è poi stabilita la durata minima dell'attestato di esenzione per ciascuna delle malattie croniche individuate dal d.m. n. 329 del 1999, differenziandola «in relazione alle diverse patologie e alla possibilità di miglioramento, valutata in base alle evidenze scientifiche».

La disciplina statale appena richiamata – laddove prevede che l'esenzione deve essere stabilita tenuto conto del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie e individua nelle «condizioni di malattia croniche o invalidanti» e nelle «malattie rare» i presupposti che «danno diritto all'esenzione – mette in stretta correlazione questo diritto con l'effettivo insorgere della malattia. A tal fine, lo stato patologico deve essere comprovato da adeguata certificazione medica che va rilasciata, quanto alle malattie croniche, nelle forme e nei modi previsti dal d.m. n. 329 del 1999. Tale certificazione pone il paziente nella condizione di ottenere l'attestato di esenzione, la cui durata minima è definita dal già citato d.m. 23 novembre 2012 e la cui validità è funzionalmente collegata alla titolarità del diritto all'esenzione, quindi all'effettivo bisogno del paziente.

In questo contesto, l'art. 53 della l. r. 1/2019 interviene a disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche, stabilendo al comma 1 che, in caso di regressione della malattia «ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione», l'attestazione di esenzione non produce più effetti. Lo Stato lamenta che, in tal modo, si deroghi alla durata minima dell'attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 e si incida sul livello essenziale delle prestazioni sanitarie fissato dalla legge statale tutte le volte in cui, prima della scadenza, si verifichi una regressione della malattia.

La Corte non condivide l'assunto, in quanto dal contesto normativo richiamato si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all'esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di

validità dell'attestato. L'art. 53, comma 2, l.r. 1/2019, in base al quale la regressione delle malattie deve essere comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione», deve essere interpretata quale coerente svolgimento della regola di cui al comma precedente. Essa fa riferimento alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell'attestazione di esenzione e dunque conferma che l'eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall'art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999.

In modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 della disposizione impugnata, che pone a carico della Giunta regionale di individuare «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale. L'elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all'esenzione non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale, per cui così interpretata la disposizione regionale si sottrae alle censure di incostituzionalità.

Viene poi impugnato l'**art. 59** l.r. 1/2019, in materia di formazione professionale, che stabilisce che i soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al TAR avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio ad una lista speciale ad esaurimento (di cui all'art. 6, comma 1, lett. f) della l.r. 3/2008, finanziaria 2008) degli aventi diritto.

Lo Stato impugna tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, ultimo comma, Cost., evidenziando il mancato rispetto della procedura concorsuale.

La Corte ritiene la questione fondata, in quanto consente l'ingresso nei ruoli della Regione a una ben precisa categoria di soggetti, mediante loro iscrizione, ex lege, nella speciale «lista ad esaurimento» che, ai sensi del citato art. 6 l.r. 3/2008, terrà gli stessi soggetti «a disposizione dell'Amministrazione regionale.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità, con la conseguenza che le eventuali deroghe a tale sistema devono essere delimitata in modo rigoroso alle sole ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis, sent. nn. 5 e 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

Nel caso di specie, la norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale proveniente dall'esterno senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 59 l.r. 1/2019.

Infine, viene impugnato l'**art. 61** l.r. 1/2019, in materia di progressioni professionali, che stabilisce che al personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo».

Secondo il ricorrente tale disposizione violerebbe gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e primo (rectius: terzo) comma Cost., «in relazione al Titolo terzo del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», evidenziando la violazione del principio di eguaglianza che deriverebbe, rispetto al personale delle altre Regioni, dall'applicazione di un diverso trattamento contrattuale pur nella medesima situazione lavorativa.

Lo Stato invoca, dunque, la violazione di un parametro di competenza legislativa esclusiva idoneo a conformare, mediante il richiamo alle «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», la competenza statutaria primaria della Regione autonoma nella materia

«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lett. a), statuto reg. Sardegna).

La Corte ritiene la questione non fondata. In primo luogo, si sottolinea che la norma impugnata non fa riferimento a progressioni verticali, ma a progressioni economiche di tipo orizzontale, all'interno della medesima categoria o area di appartenenza.

In particolare, le censure investono la previsione che fa decorrere gli effetti giuridici delle progressioni dal 2018, in quanto contrasterebbe con gli orientamenti consolidati espressi dall'Aran, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti, secondo cui la decorrenza giuridica delle progressioni non potrebbe essere fissata ad una data anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni. La non conformità con la disciplina normativa statale è argomentata mediante richiamo alle norme del t.u. pubblico impiego e, in particolare, al necessario rispetto delle procedure previste per lo svolgersi della contrattazione collettiva.

Secondo la Corte, però, tale presupposto argomentativo non è fondato: il tenore stesso della norma regionale conferma che le progressioni di cui si discute sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento. Tali progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono «dal 1° gennaio 2018», quindi da un momento antecedente all'approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall'effettiva presa di servizio. Questa soluzione non si pone in contrasto con gli «orientamenti consolidati» sopra richiamati di ARAN, del Dipartimento della Funzione Pubblica e/o della Corte dei conti. Con la conseguenza che in definitiva, non si rinvengono, nella norma regionale impugnata, profili di contrasto con il sistema delineato a livello statale, né sussistono diversità tra il trattamento contrattuale applicato in Sardegna e quello di altre Regioni.

SENTENZA N. 43
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera a), 5, comma 1, lettera a), 7, comma 2, 13, 53, 59 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 marzo 2019, depositato in cancelleria il 25 marzo 2019, iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 4, comma 1, lettera a), 5, comma 1, lettera a), 7, comma 2, 13, 53 e 61 della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018), deducendo, sotto diversi profili, la violazione delle proprie competenze legislative quali delineate dall'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, nonché, per alcune delle norme impuginate, la violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. È anche impugnato l'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost.

2.– Le materie cui afferiscono le disposizioni impuginate sono tra di loro diverse e sono tutte potenzialmente riconducibili ad ambiti di competenza legislativa regionale secondo quanto previsto dalle norme dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2.1.– La possibile inerenza delle varie disposizioni impuginate a materie di competenza statutaria regionale impone un preliminare vaglio di ammissibilità delle questioni sollevate. Questa Corte ha già affermato che dal ricorso, «valutato nel suo complesso», deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (da ultimo, sentenza n. 16 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto). Dal contesto del ricorso deve dedursi l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale. Al riguardo, è da ritenersi «sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso» (sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). In particolare, è ammissibile il ricorso «che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che

vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenze n. 153 del 2019 e n. 142 del 2015).

Il ricorso ora esaminato si fonda su argomentazioni che riflettono compiutamente i requisiti indicati dalla giurisprudenza di questa Corte, sia per la radicalità della prospettazione avanzata, sia per la coerente illustrazione delle singole materie ritenute estranee alle attribuzioni riservate alla Regione dallo statuto di autonomia.

Le censure sono state sollevate con riferimento a titoli di competenza statale esclusiva, in alcuni casi espressamente confrontati con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti. In altri casi, esse sono sostenute da riferimenti alla giurisprudenza di questa Corte che ha ricondotto alla competenza legislativa statale norme di Regioni ad autonomia speciale oggetto di impugnativa (sentenza n. 153 del 2019, punto 2.1. del Considerato in diritto). In tal modo, il ricorrente – con implicito richiamo alla cosiddetta clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – ha dato sufficientemente conto delle condizioni per l’applicazione delle norme di competenza di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione nei confronti della Regione ad autonomia speciale, sulla base del raffronto fra il regime della funzione, definito in base allo stesso Titolo V, e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale (sentenza n. 119 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto).

Tutte le questioni sono, pertanto, ammissibili e si può passare all’esame del merito.

3.– Con la prima delle questioni promosse, il Presidente del Consiglio dei ministri censura le previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 che – con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, quello di Gutturu Mannu, istituito con legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 20 (Istituzione del Parco naturale regionale di Gutturu Mannu), e quello di Tepilora, istituito con legge della Regione autonoma della Sardegna 24 ottobre 2014, n. 21 (Istituzione del Parco naturale regionale di Tepilora) – ha trasformato l’organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico (artt. 4, comma 1, lettera a, e 5, comma 1, lettera a, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la struttura monocratica confliggerebbe con quanto previsto dalla legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), i cui artt. 9 e 24 prescrivono espressamente la conformazione collegiale, e non monocratica, dell’organo di revisione dei conti e impongono la presenza nel collegio di un membro designato dal Ministro dell’economia e delle finanze. Risulterebbe, pertanto, violata la competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per mancato rispetto dei criteri generali di tutela, stabiliti dalla legge quadro e validi per tutto il territorio nazionale. L’incisione sull’assetto organizzativo dell’ente parco, quale predeterminato dalla norma statale – che costituirebbe espressione di uno standard di tutela dell’ambiente –, avrebbe anche «riflessi» sulla «regolarità ed efficienza dell’attività» dell’ente parco, con conseguente violazione dell’art. 97 Cost.

Nel ricordare che, a norma dello statuto speciale, la Regione autonoma della Sardegna gode di competenza legislativa primaria nella materia dell’«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», il ricorrente evidenzia che tale competenza deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

3.1.– La questione non è fondata.

Il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente, poiché – diversamente da quanto sostenuto – la struttura collegiale dell’organo di revisione contabile dell’ente parco, pur se prevista dalla legge quadro n. 394 del 1991, non può essere ricondotta a uno «standard di tutela ambientale» inderogabile da parte delle Regioni.

Come osserva anche il ricorrente, tale legge quadro è stata reiteratamente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia, di competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 36 e 74 del 2017), in specie laddove, con riguardo alle aree protette – comprensive anche dei parchi regionali (sentenza n. 44 del 2011) – prescrive che gli enti gestori devono dotarsi «di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 e n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008).

Il limite che incontra la legislazione regionale è dunque quello che si evince dalla regolazione statale assunta a “standard inderogabile” di tutela ambientale. Tale non è la previsione, che viene in rilievo nel presente giudizio, secondo cui l'organo di revisione dell'ente parco ha struttura collegiale, con necessaria partecipazione di un componente designato dal Ministro dell'economia e delle finanze (artt. 9 e 24 della legge n. 394 del 1991). Si tratta, a ben vedere, di una previsione che non attiene in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio, finalità il cui perseguimento costituisce l'aspetto qualificante del titolo di competenza legislativa statale nella materia ambientale (sentenze n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006).

La scelta operata dalla Regione autonoma della Sardegna, con l'istituzione di un organo di revisione dei conti a struttura monocratica, non è tale da compromettere, come sostenuto dal ricorrente con argomenti peraltro apodittici, la funzionalità e l'efficienza dell'ente parco. Ciò induce a ritenere non fondato anche il profilo di censura sollevato con riferimento al principio di «buon andamento dell'amministrazione» di cui all'art. 97 Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato l'art. 7, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019. La disposizione censurata autorizza l'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (Forestas), al dichiarato fine di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture» che la stessa acquisisce ai sensi del comma 1, «ad inquadrare temporaneamente nel proprio organico il personale impegnato dagli affittuari fino alla data di risoluzione del contratto anche attraverso un percorso triennale di utilizzo, nell'ambito delle risorse disponibili nel proprio bilancio e nel rispetto delle vigenti facoltà assunzionali».

Le censure del ricorrente si riferiscono alla violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e del principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (art. 97, quarto comma, Cost.). Il Presidente del Consiglio dei ministri espressamente richiama la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», quale prevista dall'art. 3, lettera a), dello statuto reg. Sardegna. Egli afferma che, secondo quanto prescritto da quest'ultimo, la competenza legislativa primaria della Regione autonoma deve attuarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3 statuto reg. Sardegna).

4.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che, quanto al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come rivisitato dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017).

Con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, si deve tener conto della 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, competenza che, per espressa previsione statutaria, deve

essere esercitata nel «rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (sentenza n. 154 del 2019).

I profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento del personale pubblico privatizzato, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, comportano l'applicabilità, anche per la Regione autonoma della Sardegna, dell'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, nella parte in cui introduce il limite delle «esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale» che devono sussistere per giustificare la stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (sentenza n. 217 del 2012).

L'assunzione temporanea di personale presso l'Agenzia Forestas, così come previsto dall'art. 7, comma 2, della legge regionale, travalica questo limite. Non vi è certezza circa il carattere temporaneo ed eccezionale delle scelte poste in essere dalla Regione autonoma. Per l'inquadramento dei lavoratori, che si definisce temporaneo, non è invero previsto alcun termine finale certo. Tale termine non può ricavarsi né dal passaggio in cui la norma autorizza l'inquadramento «anche attraverso un percorso triennale di utilizzo», lasciando così spazio alla discrezionalità dell'amministrazione nel calibrare diversamente, dal punto di vista temporale, l'impiego dei lavoratori, né dal riferimento, del tutto generico, che viene compiuto alla «data di risoluzione del contratto».

La natura eccezionale dell'inquadramento non appare confermata dalla finalità che il legislatore regionale individua nell'esigenza di «garantire la continuità gestionale dei terreni e delle strutture», senza che la Regione autonoma offra ragguagli più circostanziati al riguardo.

Pertanto, la previsione dell'assunzione di lavoratori a tempo determinato, di cui all'impugnato art. 7, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, in assenza di adeguati elementi che comprovino la sussistenza di un'effettiva situazione temporanea ed eccezionale, come stabilito dall'art. 36, comma 2, del t.u. pubblico impiego, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 97 Cost..

5.– Oggetto di impugnazione da parte dello Stato è anche l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, nella parte in cui – mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative) – introduce l'istituto delle cosiddette tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui «le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

Il ricorrente richiama la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., insieme alle norme che regolano le distanze di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765). La lesione di tale competenza sarebbe da individuare nel limite posto alle Regioni per la definizione delle distanze minime tra costruzioni, che può essere derogato soltanto per soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio (si richiama la sentenza di questa Corte n. 232 del 2005). Tali deroghe, aggiunge il ricorrente, devono comunque essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Viene dunque in rilievo un limite di carattere generale per l'esercizio della competenza primaria di cui gode la Regione autonoma della Sardegna nella materia «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lettera f, dello statuto reg. Sardegna), nel quadro della pretesa riconducibilità della disciplina impugnata a una competenza esclusiva statale, in linea con la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 81 e n. 153 del 2019 e n. 201 del 2018).

5.1.– La questione non è fondata.

La disposizione regionale impugnata si colloca entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di cosiddetta tolleranza di cantiere. La norma cui fare riferimento è l'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), inserito dall'art. 5, comma 2, lettera a), numero 5), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Nell'affermare che «non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali», il legislatore statale circoscrive l'ambito di applicabilità delle cosiddette tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio. Riferisce inoltre tali difformità alle misure progettuali e così include anche l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime.

Pertanto, l'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come modificato dalla norma impugnata dal Governo – laddove prescrive, attraverso il comma 1-bis impugnato, che gli scostamenti del 2 per cento, rispetto alle misure progettuali, non determinano parziale difformità e che tale regola vale anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari – si sottrae alla denunciata violazione della normativa statale evocata, poiché è sostanzialmente ricognitivo delle medesime regole dettate dalla legislazione dello Stato. È alla luce di tale legislazione che si deve interpretare la disposizione censurata.

6.– L'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Durata delle attestazioni o certificazioni di malattie croniche», è impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., giacché determinerebbe un'invasione della competenza statale esclusiva nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In particolare, la norma regionale introdurrebbe una disciplina differenziata, valida per la sola Regione autonoma della Sardegna, con riferimento alla durata del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Tale disposizione sarebbe difforme rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 28 aprile 1998, n. 124 (Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) e dai relativi regolamenti attuativi.

Lo Stato rivendica, dunque, un titolo di competenza legislativa incompatibile con quello statutariamente previsto dall'art. 4, lettera i), dello statuto reg. Sardegna che include, tra le materie di competenza concorrente, quella dell'«igiene e sanità pubblica».

6.1.– La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

6.2. – Il quadro normativo statale di riferimento, inerente alla partecipazione dell'utente alla spesa sanitaria e alle relative esenzioni, si collega, da un lato, a una diffusa esigenza di razionalizzazione della spesa sanitaria e, dall'altro, all'urgenza di rispondere ai bisogni dei cittadini affetti da particolari patologie.

Nel delegare il Governo all'adozione di una disciplina di riordino della materia, la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) ha espressamente indicato, tra i principi e i criteri direttivi, il necessario collegamento tra il diritto all'esenzione e il «bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera d).

Il d.lgs. n. 124 del 1998 ha quindi stabilito, «[n]ell'ambito dei livelli essenziali di assistenza efficaci, appropriati ed uniformi, garantiti dal Servizio sanitario nazionale alla totalità dei propri assistiti», forme e modalità di partecipazione dell'utenza al costo delle prestazioni sanitarie (artt. 2 e 3). All'art. 5 il decreto delegato ha introdotto forme di esenzione «in relazione a particolari condizioni di malattia», rinviando a successivi decreti del Ministro della sanità quanto

all'individuazione delle malattie croniche o invalidanti e delle malattie rare che danno diritto all'esenzione.

Il Ministro della sanità ha adottato il d.m. 28 maggio 1999, n. 329 (Regolamento recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a), del d.lgs. 29 aprile 1998, n. 124), in cui si individuano, con apposito elenco, le malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione. In particolare, si è stabilito che compete all'azienda unità sanitaria locale del luogo di residenza del paziente l'apposita attestazione di esenzione, sulla base di una certificazione medica che viene «rilasciata dai presidi delle aziende unità sanitarie locali, dalle aziende ospedaliere o dagli istituti ed enti di cui all'articolo 4, comma 12, del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modifiche ed integrazioni, o da istituzioni sanitarie pubbliche di Paesi appartenenti all'Unione europea» (art. 4, comma 1). Il Ministro della sanità è anche intervenuto con riferimento alle malattie rare, mediante l'adozione del decreto ministeriale 18 maggio 2001, n. 279 (Regolamento di istituzione della rete nazionale delle malattie rare e di esenzione dalla partecipazione al costo delle relative prestazioni sanitarie, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124).

Con il decreto del Ministro della salute 23 novembre 2012 (Definizione del periodo minimo di validità dell'attestato di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, rilasciato ai sensi del decreto 28 maggio 1999, n. 329), adottato in base all'art. 4, comma 4-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35, si è poi stabilita la durata minima dell'attestato di esenzione per ciascuna delle malattie croniche individuate dal d.m. n. 329 del 1999, differenziandola «in relazione alle diverse patologie e alla possibilità di miglioramento, valutata in base alle evidenze scientifiche».

La disciplina statale appena richiamata – laddove prevede che l'esenzione deve essere stabilita «tenuto conto [...] del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari patologie» (art. 59, comma 50, lettera d, della legge n. 449 del 1997) e individua nelle «condizioni di malattia croniche o invalidanti» e nelle «malattie rare» i presupposti che «danno diritto all'esenzione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 124 del 1998) – mette in stretta correlazione questo diritto con l'effettivo insorgere della malattia. A tal fine, lo stato patologico deve essere comprovato da adeguata certificazione medica che va rilasciata, quanto alle malattie croniche, nelle forme e nei modi previsti dal d.m. n. 329 del 1999. Tale certificazione pone il paziente nella condizione di ottenere l'attestato di esenzione, la cui durata minima è definita dal già citato d.m. 23 novembre 2012 e la cui validità è funzionalmente collegata alla titolarità del diritto all'esenzione, quindi all'effettivo bisogno del paziente.

6.3.– L'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019 interviene a disciplinare la durata delle attestazioni di esenzione, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche, come si desume dalla sua rubrica. La disposizione in esame stabilisce al comma 1 che, in caso di regressione della malattia «ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione», l'attestazione di esenzione non produce più effetti. Lo Stato lamenta che, in tal modo, si deroghi alla durata minima dell'attestazione quale stabilita dal d.m. 23 novembre 2012 e si incida sul livello essenziale delle prestazioni sanitarie fissato dalla legge statale tutte le volte in cui, prima della scadenza, si verifichi una regressione della malattia.

Tale assunto non può essere condiviso.

Dalle disposizioni prima citate e dalla ratio dell'intera normativa statale si evince chiaramente che al sussistere o meno della malattia si collega il diritto all'esenzione o il venir meno dello stesso al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell'attestato.

La previsione di cui al comma 2 dell'art. 53 della legge regionale impugnata (secondo cui «[l]eventuale regressione delle malattie o delle condizioni di salute di cui al comma 1 è comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione») deve essere interpretata quale coerente svolgimento della regola di cui al comma precedente. Essa fa riferimento

alle medesime modalità di accertamento medico che la legge statale prescrive ai fini dell'attestazione di esenzione e dunque conferma che l'eventuale regressione della malattia deve essere comunque certificata da una delle strutture pubbliche indicate dall'art. 4, comma 1, del d.m. n. 329 del 1999. La stessa struttura deve provvedere a inoltrare il certificato, per i successivi adempimenti, all'amministrazione che ha curato l'emissione dell'attestato di esenzione, cioè alla ASL territorialmente competente.

In modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 della disposizione impugnata, che onera la Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di sanità, di individuare «le malattie e le condizioni di salute di cui al comma 1, inserendole in un apposito elenco da pubblicarsi sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)». L'elenco regionale delle malattie e delle condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all'esenzione dai costi delle relative prestazioni sanitarie, non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale nel recepire l'individuazione delle malattie croniche e invalidanti che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 124 del 1998, è contenuta nel d.m. n. 329 del 1999.

La disposizione regionale in esame, così interpretata, si sottrae alle censure di incostituzionalità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.– L'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di formazione professionale», stabilisce che «[i] soggetti ricompresi nell'elenco di cui alla determinazione n. 4578 prot. n. 43229 del 4 ottobre 2018 del Direttore generale dell'Assessorato regionale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale che, alla data del 15 dicembre 2018, abbiano fatto ricorso al Tribunale amministrativo regionale avverso la medesima determinazione, sono iscritti d'ufficio alla lista speciale ad esaurimento di cui all'articolo 6, comma 1, lettera f) della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), degli aventi diritto ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018)».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97, ultimo comma, Cost., evidenziando il mancato rispetto della procedura concorsuale.

7.1.– La questione è fondata.

La norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli della Regione a una ben precisa categoria di soggetti, mediante loro iscrizione, ex lege, nella speciale «lista ad esaurimento» che – secondo quanto prevede l'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)» – terrà gli stessi soggetti «a disposizione dell'Amministrazione regionale» (così il citato art. 6 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2008).

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, secondo quanto prevede l'art. 97, quarto comma, Cost., la selezione concorsuale costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento e imparzialità. La facoltà del legislatore di introdurre deroghe a tale regola, con la previsione di un diverso meccanismo di selezione per il reclutamento del personale pubblico, deve essere delimitata in modo rigoroso alla sola ipotesi in cui esse siano strettamente funzionali al buon andamento dell'amministrazione e sempre che ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (ex plurimis, sentenze nn. 5 e 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 110 del 2017).

Nel caso di specie, la norma impugnata consente l'ingresso nei ruoli regionali di nuovo personale proveniente dall'esterno senza fare riferimento ad alcuna forma di selezione e senza nemmeno richiamare peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 59 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019. Restano assorbite le ulteriori censure relative agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost.

8.– L'art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, rubricato «Progressioni professionali», stabilisce che «[a]l personale del comparto di contrattazione regionale che abbia maturato i requisiti per le progressioni professionali per l'anno 2018 e non sia transitato nel livello economico superiore, sono riconosciuti gli effetti giuridici della progressione con decorrenza dal 1° gennaio 2018. Tale decorrenza ha valore ai fini del calcolo della permanenza effettiva in servizio nel livello retributivo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri invoca gli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e primo (rectius: terzo) comma Cost., «in relazione al Titolo terzo del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165», evidenziando la violazione del principio di eguaglianza che deriverebbe, rispetto al personale delle altre Regioni, dall'applicazione di un diverso trattamento contrattuale pur nella medesima situazione lavorativa.

Lo Stato invoca, dunque, la violazione di un parametro di competenza legislativa esclusiva idoneo a conformare, mediante il richiamo alle «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», la competenza statutaria primaria della Regione autonoma nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 3, lettera a, dello statuto reg. Sardegna).

8.1.– La questione non è fondata.

Si deve preliminarmente sgombrare il campo dal dubbio, che lo stesso ricorrente solleva, relativo al fatto che la norma qui impugnata faccia riferimento a progressioni verticali. La difesa della Regione – senza che lo Stato abbia replicato – ha chiarito, richiamando le graduatorie approvate nel 2018, che essa fa invece riferimento a progressioni economiche di tipo orizzontale, all'interno della medesima categoria o area di appartenenza.

Le censure sollevate investono la previsione che fa decorrere gli effetti giuridici delle progressioni dal 2018. Essa contrasterebbe con «gli orientamenti consolidati espressi dall'Aran, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Corte dei Conti», da cui si evincerebbe che la decorrenza giuridica delle progressioni non potrebbe essere fissata ad «una data anteriore a quella dell'approvazione della graduatoria o della presa delle funzioni». La non conformità con la disciplina normativa statale è argomentata mediante richiamo alle norme del t.u. pubblico impiego e, in particolare, al necessario rispetto delle procedure previste per lo svolgersi della contrattazione collettiva.

Tale presupposto argomentativo non è fondato.

Il tenore stesso della norma regionale conferma che le progressioni di cui si discute sono state completate in armonia con quanto indicato dal contratto collettivo di lavoro di riferimento. Ai fini del riconoscimento giuridico della progressione, la disposizione impugnata richiede l'avvenuta maturazione dei «requisiti per le progressioni professionali» nel comparto di contrattazione regionale che viene in considerazione, con implicito richiamo, dunque, alla relativa fonte contrattuale collettiva.

Tali progressioni sono caratterizzate da una retrodatazione, poiché gli effetti giuridici decorrono «dal 1° gennaio 2018», quindi da un momento antecedente all'approvazione della graduatoria e, a maggior ragione, dall'effettiva presa di servizio. Questa soluzione non si pone in contrasto con gli «orientamenti consolidati» dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), del Dipartimento della Funzione Pubblica e/o della Corte dei conti, da cui si ricava che «la decorrenza delle progressioni non possa essere anteriore al primo gennaio dell'anno nel quale risulta approvata la graduatoria delle stesse» (così, in particolare, la delibera della Corte dei conti, sez. contr. Calabria, 20 marzo 2018, n. 57, che richiama gli indirizzi dell'ARAN). In termini analoghi si è pronunciata la Ragioneria generale dello Stato (parere prot. n. 49781, del 24 marzo 2017) e la stessa ARAN (nota prot. n. 7086, del 13 settembre 2016).

In definitiva, non si rinvengono, nella norma regionale impugnata, profili di contrasto con il sistema delineato a livello statale, né sussistono diversità tra il trattamento contrattuale applicato in Sardegna e quello di altre Regioni.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 gennaio 2019, n. 1 (Legge di semplificazione 2018);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 59 della legge della reg. Sardegna n. 1 del 2019;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera a), e 5, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), 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. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), 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. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, promossa, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l), e primo (rectius: terzo), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

Sentenza: 28 gennaio 2020, n. 44

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 3 commi primo e secondo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Milano

Oggetto: art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi).

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che “i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”.

Secondo il giudice a quo, tale norma violerebbe:

- a) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto “la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici” non avrebbe “alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici”;
- b) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone “l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine”, ragion per cui “la possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)”;
- c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale “il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio”.

La Corte ritiene nel merito fondata la prima questione, posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione

La Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, che il diritto all'abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi “bene di

primaria importanza” (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L’edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014). L’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei “servizi sociali” di cui all’art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all’art. 128, comma 2, 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 stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il “fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggi” (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all’art. 1, comma 3) gli “alloggi sociali” di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

Dopo queste premesse, la Corte passa quindi ad esaminare l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell’edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell’Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell’articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: “residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, con cui ha più volte affermato che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull’adeguatezza di tale collegamento, fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, è operato dalla Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell’art. 3, primo comma, Cost., che muove dall’identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l’esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione (ad esempio l’esclusione dal servizio dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo), risulta con essa incongrua l’esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione

rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Non è idoneo a superare tale incoerenza l'argomento secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe "a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio" di edilizia residenziale pubblica, cioè di un "beneficio di carattere continuativo". La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al "periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare" e alla "durata del periodo di residenza in Regione" (art. 23, comma 10, lettera d), ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. La Corte ha già osservato che, "a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)", con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno "vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza" (sentenza n. 107 del 2018).

Secondo la Corte le considerazioni svolte con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata (svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda) in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

La Corte conclude che l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in

regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

SENTENZA N. 44
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento vertente tra M. K. e altri e la Regione Lombardia, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e della NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per la ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e per la NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e Carlo Malinconico per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che «[i] beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Secondo il giudice a quo, tale norma violerebbe: a) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici» non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»; b) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», ragion per cui «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)»; c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

2.– Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia sono infondate.

Quanto alla prima – che fa leva sull’affermata identità della questione rispetto a quella già decisa dall’ordinanza n. 32 del 2008 – è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (ex multis, sentenze n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017).

Con la seconda eccezione la Regione lamenta il difetto di rilevanza derivante dal fatto che, al momento del rigetto della domanda di alloggio di M. K., il regolamento censurato nel giudizio a quo (regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4, recante «Disciplina della programmazione dell’offerta abitativa pubblica e sociale e dell’accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») non era ancora vigente. In realtà, il giudice a quo dà conto in modo plausibile dell’interesse ad agire di M. K., la cui domanda di alloggio era stata archiviata per mancanza del requisito in questione, e sottolinea che, a causa del regolamento regionale n. 4 del 2017 e della norma legislativa censurata, M.K. «non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici»: da ciò consegue la rilevanza della questione concernente l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016.

La Regione erra poi nell’affermare che l’unica posizione dedotta nel giudizio a quo è la richiesta di alloggio di M. K. Il giudizio stesso è stato promosso infatti anche da due associazioni (ASGI e NAGA), che hanno proposto l’azione collettiva prevista all’art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica), diretta principalmente a far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale n. 4 del 2017. Il rimettente argomenta dunque in modo plausibile sulla rilevanza – nel giudizio a quo – della questione di costituzionalità relativa all’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, sottolineando come tale disposizione contempli il requisito di residenza (o occupazione) protratta previsto anche nel regolamento regionale.

Nemmeno la terza eccezione, avente ad oggetto un supposto difetto di rilevanza sotto altri profili, è fondata. In primo luogo non è sostenibile che, come invece afferma la Regione, la questione di costituzionalità sia stata posta in via principale nei confronti di una norma regolamentare. Il giudizio a quo aveva ad oggetto il regolamento regionale e, nel corso di esso, il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma che, del regolamento, costituisce la base legislativa e che, per tale ragione, nel giudizio stesso trova applicazione. Il rimettente ha rispettato, dunque, sia il requisito dell’incidentalità, sia il divieto di sottoporre a questa Corte atti regolamentari.

In secondo luogo, il rimettente ha argomentato in modo plausibile sulla propria giurisdizione, respingendo l’eccezione sollevata dalla Regione nel giudizio a quo. Nell’ordinanza è citata la sentenza della Cassazione civile, sezioni unite, 30 marzo 2011, n. 7186, in base alla quale le norme che vietano le discriminazioni, affidando al giudice ordinario la tutela processuale del divieto, configurano «una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». Gli argomenti contenuti in tale pronuncia, sia pure precedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), conservano la loro validità, perché le modifiche apportate da tale decreto non hanno inciso sulle norme in base alle quali l’azione antidiscriminazione è esperibile anche in relazione ad atti amministrativi (art. 3, comma 1, del medesimo decreto, in base al quale il principio di parità di trattamento si applica anche «nel settore pubblico [...] con specifico riferimento alle seguenti aree [...]: i) accesso a beni e servizi, incluso l’alloggio»; art. 4, comma 7, del medesimo decreto, che fa «salva la giurisdizione del giudice amministrativo» solo «per il personale di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», cioè per il personale in regime di diritto pubblico; art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello

straniero», in base al quale l'azione antidiscriminazione si può esercitare anche contro le condotte della pubblica amministrazione). Lo stesso art. 28, comma 5, del d. lgs. n. 150 del 2011 (richiamato dall'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 215 del 2003 e dall'art. 44, comma 2, t.u. immigrazione), del resto, conferma che il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.

Tutto quanto esposto è sufficiente a respingere l'eccezione della Regione, dal momento che, «secondo la giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice a quo, rispetto al quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione» (sentenza n. 52 del 2018; si veda anche, ex multis, la sentenza n. 128 del 2019), e dunque solo una valutazione di non implausibilità.

Non è fondata, infine, nemmeno la quarta eccezione, con cui la Regione ha contestato la legittimazione delle due associazioni, ASGI e NAGA, attrici nel giudizio a quo. In realtà, il giudice rimettente ha riferito che esse avevano agito ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 215 del 2003, in base al quale «[I]e associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione». Motivazione che risulta sufficiente e plausibile, ai fini della verifica della rilevanza delle questioni, considerato anche il fatto che nel giudizio a quo la Regione non aveva contestato la legittimazione di ASGI e NAGA, ma solo quella della CGIL Lombardia.

Né si può affermare che le questioni siano *ictu oculi* irrilevanti in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 215 del 2003 («Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità [...]»), che impedirebbe alle associazioni di censurare (come hanno fatto) una discriminazione indiretta degli stranieri, in quanto si tratterebbe di una differenza di trattamento basata sulla nazionalità. Infatti, sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti in materia, la Cassazione ha statuito che «[n]elle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità (D.Lgs. n. 215 del 2003, ex artt. 2 e 4, e art. 43 TU 286/1998) sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5» (Cassazione, sezione lavoro, n. 11165 del 2017, ribadita da Cassazione, sezione lavoro, n. 28745 del 2019).

La quinta eccezione – secondo cui il giudice a quo avrebbe dovuto censurare anche il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo», in quanto esso sarebbe «il presupposto della normativa regionale» – e la sesta – con cui è invocata la «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Ue sull'interpretazione delle fonti del diritto Ue» – attengono specificamente alla terza questione sollevata dal rimettente (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE) e saranno dunque esaminate in seguito, insieme alla questione cui si collegano.

3.– Nel merito, la prima questione – posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost. – è fondata.

Come questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, 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 stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il «fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all'art. 1, comma 3) gli «alloggi sociali» di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

3.1.– Ciò premesso, si può passare ad esaminare l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Questa Corte ha più volte affermato che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò

è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma, secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso «radicamento» territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria – e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera d) – ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

3.2.– Le considerazioni svolte sopra con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata («svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda») in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

3.3.– In conclusione, l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in

possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

4.– A seguito dell'accoglimento della prima censura, le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. restano assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

Sentenza: 9 marzo 2020, n. 45

Materia: tutela del benessere animale

Parametri invocati: articoli 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Molise 11 febbraio 2019 n. 1 (Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 “Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale”).

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Molise 11 febbraio 2019 n. 1 (Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 “Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale”) per violazione degli articoli 117, primo e terzo comma, e 118 della Costituzione.

La legge regionale impugnata è costituita da due articoli: l'articolo 1 reca modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5; e l'articolo 2 dispone l'entrata in vigore della legge stessa. Le censure erariali riguardano l'articolo 1 che introduce nell'articolo 2 della legge regionale 5 del 2015 il comma 4 bis. Per una migliore comprensione, è opportuno riportare, oltre al comma censurato, anche il comma 4 previgente che, in tema di benessere animale, dispone che qualora la manifestazione storico-culturale preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato venga ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali. Il comma 4 bis dispone che qualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali. Tale disposizione, introdotta con l'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2019, presenterebbe secondo l'Avvocatura generale dello Stato, diversi profili di incostituzionalità.

Innanzitutto, la disposizione regionale comporterebbe una lesione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in quanto inosservante dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e di benessere animale posti dalla ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 – il cui termine di validità è stato ulteriormente prorogato con ordinanza 26 luglio 2018. Tale ordinanza concerne la disciplina di manifestazioni popolari, pubbliche o private, nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati. Il relativo allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede che il tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l'incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi nonché delle persone che assistono alla manifestazione e che il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti. La norma regionale, consentendo di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato con la ferratura degli zoccoli e con la previsione del cambio degli animali, introduce una deroga non

consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

La disposizione regionale violerebbe, inoltre, gli articoli 117 e 118 Cost. in riferimento al principio di leale collaborazione, in quanto disattende le previsioni dettate dall'articolo 8, rubricato "Manifestazioni popolari", dell'Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pettherapy del 6 febbraio 2003, recepito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, secondo cui *le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui: a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato; b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni.* Per la difesa statale la disposizione regionale impugnata non costituisce un seguito coerente all'Accordo in questione, in quanto consente di sostituire la copertura del fondo con la ferratura ed il cambio degli animali.

Infine, la disposizione regionale in esame violerebbe anche l'articolo 117, primo comma, Cost., in quanto contrasta con le previsioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, secondo cui non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento. Ad avviso della difesa statale, la modalità di svolgimento delle manifestazioni in oggetto resa possibile dalla disposizione impugnata non è idonea a prevenire il rischio di scivolamenti e di altri pregiudizi alla salute ed al benessere degli animali, violando in tal modo il principio sancito nella suddetta Convenzione europea, con conseguente lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

La Corte ritiene infondati tutti i profili di illegittimità dedotti nei confronti dell'articolo 1 della legge regionale impugnata. Osservano i giudici che la norma, che interviene in tema di svolgimento di manifestazioni popolari in cui siano impiegati ungulati, pone la questione del contemperamento fra esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali che rivestono valore storico-culturale. Poiché in ambito generale tale tematica è venuta in evidenza in occasione del verificarsi di incidenti nel corso di manifestazioni tradizionali consistenti in corse di equidi che hanno messo a repentaglio la salute e l'integrità degli animali impiegati nonché quella dei fantini e degli spettatori, fortemente sentita è stata l'esigenza di adottare misure finalizzate alla eliminazione o quantomeno alla riduzione dei rischi connessi allo svolgimento di tali manifestazioni. Un primo intervento riguardante il fondo della pista e il percorso di gara si è avuto con l'Accordo Stato –Regioni del 2003, rimasto sostanzialmente disatteso da molte Regioni. Ciò ha spinto il Ministro della salute ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti reiterate nel tempo che recano interventi di carattere transitorio destinati ad operare nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina della materia al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di manifestazioni popolari; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità. Tuttavia, osserva la Corte, che nonostante il lungo tempo decorso, una tale organica disciplina legislativa statale non è stata emanata, né le misure previste dall'accordo e dall'ordinanza hanno comunque trovato accoglimento in una fonte normativa primaria.

Nella perdurante assenza di un auspicabile intervento normativo statale, la Regione Molise ha approvato nel 2015 la legge n. 5 che reca la disciplina delle manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale. Successivamente, con la l.r. 1 del 2019, ha introdotto nell'articolo 2 della l.r. 5 del 2015, il comma 4 bis che, come si evince da quanto sopra detto, ha la funzione di

adeguare le misure di protezione, previste dal comma 4 del medesimo articolo 2, alle specifiche caratteristiche, per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione. Tra queste, in particolare, quelle tipiche del basso Molise denominate “Carresi”, che consistono in corse di carri trainati da buoi, accompagnati da cavalli montati da fantini, che hanno luogo nei Comuni di San Martino in Pensilis, Ururi e Portocannone, e che si svolgono su lunghi e articolati percorsi.

A sua volta la disposizione regionale impugnata va letta congiuntamente alle disposizioni dell’articolo 4 del regolamento di attuazione della legge reg. Molise n. 5 del 2015, adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell’art. 2 bis della stessa legge regionale con deliberazione assunta il 19 aprile 2019, in quanto ne costituiscono completamente ed esplicitazione in chiave tecnica e operativa.

L’articolo 4 del regolamento stabilisce al comma 1 che *qualora si verifichi l’ipotesi di cui al comma 4-bis, dell’art. 2, della legge regionale n. 5/2015, il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati nella manifestazione dovrà essere assicurato con modalità di ferratura (alluminio tenero, poliuretano, mista) atta ad attutire l’impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi. Tra le possibili modalità di ferratura si annoverano in maniera esemplificativa, ma non esaustiva: quelle in lega di alluminio e materiali plastici (poliuretano), anima in alluminio e poliuretano, anima in acciaio e rivestimento in gomma (caucciù), alluminio fresato e inserti ammortizzanti in poliuretano (gomma in punta e sui talloni), ferrature interamente in materiale plastico (poliuretano), ferri “Footall” in poliuretano, o ogni altro accorgimento tecnologico adatto alle finalità di cui al presente articolo. Ai sensi del comma 2, nella medesima ipotesi contemplata al comma precedente, per limitare lo sforzo degli animali, si potrà prevedere altresì il cambio e la sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi. Infine, il comma 3 stabilisce che per assicurare il benessere degli animali il percorso della manifestazione potrà subire modificazioni secondo le procedure stabilite negli statuti comunali o nelle altre fonti che ne hanno previsto l’individuazione*

Dal ricostruito quadro normativo emerge per la Corte l’infondatezza dei rilievi di costituzionalità sollevati riferiti alla violazione dell’articolo 117, terzo comma, Cost., concernente la competenza statale in materia di tutela della salute e degli articoli 117 e 118 Cost., con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione. Le misure contenute nell’Accordo Stato-Regioni del 2003 e riproposte nelle ordinanze contingibili ed urgenti hanno adempiuto ad una funzione suppletiva nelle more di un intervento legislativo statale idoneo a fissare i principi fondamentali riferiti agli aspetti di tutela e benessere esaminati. Nella perdurante assenza di una legge statale, le misure continuano ad operare in quei contesti regionali che non hanno dato attuazione a quanto previsto dall’Accordo Stato-Regione. La Regione Molise, invece, ha adottato con una propria legge (la n. 5 del 2015, poi modificata con la legge n. 1 del 2019) un’articolata e compiuta disciplina della materia cercando di perseguire il temperamento tra le manifestazioni popolari di riconosciuto valore storico-culturale e la tutela del benessere animale. Tale disciplina regionale per i giudici risponde alle finalità perseguite in via suppletiva dalle misure previste dall’Accordo e dalle ordinanze, anche tenendo conto dell’evoluzione tecnica.

La Corte respinge anche la censura riferita alla violazione dell’articolo 117, primo comma, Cost., poiché le misure adottate dall’articolo 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia trovano applicazione esclusivamente agli animali accolti nelle case per diletto e compagnia e non agli animali oggetto della disciplina regionale.

SENTENZA N. 45
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-16 aprile 2019, depositato in cancelleria il 12 aprile 2019, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Claudia Angiolini e Antonio Galasso per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composta da due articoli: l'art. 1 (Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 26 marzo 2015, n. 5) e l'art. 2 (Entrata in vigore).

Le censure riguardano l'art. 1, che introduce dopo il comma 4 dell'art. 2 della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale) – secondo cui «[q]ualora la manifestazione preveda l'impiego di equidi o altri ungulati, il terreno asfaltato o cementato è ricoperto da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali» – il comma 4-bis. Tale comma dispone: «[q]ualora, considerate la lunghezza e le caratteristiche del percorso, non sia possibile o conveniente ricoprire il tracciato di cui al comma 4, deve, comunque, essere assicurato il benessere degli animali con idonea ferratura atta ad attutire i colpi degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamento, e con la previsione del cambio degli animali secondo il regolamento di cui all'articolo 2-bis».

1.1.– Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'art. 1 della legge regionale impugnata presenta diversi profili di illegittimità costituzionale.

Innanzitutto, la disposizione regionale comporterebbe una lesione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto disattenderebbe i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e di benessere animale, posti dalla ordinanza contingibile e urgente del Ministro della salute del 21 luglio 2011 – il cui termine di validità è stato ulteriormente prorogato con ordinanza 26 luglio 2018 – che nell'allegato A, recante «Requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e del benessere degli animali», prevede: «a) [i]l tracciato su cui si svolge la manifestazione deve garantire la sicurezza e l'incolumità dei fantini, dei cavalieri e degli equidi

nonché delle persone che assistono alla manifestazione. b) Il fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare scivolamenti».

Il ricorrente ritiene che «[l]a norma regionale – in quanto consente di sostituire l'intervento sul fondo del tracciato previsto nell'Allegato A all'ordinanza contingibile e urgente del 21.7.11 con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali – introduce una deroga non consentita ai principi sanciti dalla normativa statale in violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.».

L'art. 1 della legge regionale impugnata violerebbe, altresì, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 Cost., ponendosi in contrasto con le previsioni dell'art. 8 (Manifestazioni popolari) inserito nell'«Accordo tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in materia di benessere degli animali da compagnia e pettherapy» del 6 febbraio 2003, recepito con il decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, secondo cui: «[l]e Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano si impegnano ad autorizzare lo svolgimento di gare di equidi o altri ungulati nel corso di manifestazioni popolari solo nel caso in cui: a) la pista delle corse sia ricoperta da materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali sul terreno asfaltato o cementato; b) il percorso della gara, nel caso di cui alla lettera a), sia circoscritto con adeguate sponde capaci di ridurre il danno agli animali, in caso di caduta, nonché per garantire la sicurezza e l'incolumità delle persone che assistono alle manifestazioni».

Da ultimo, il ricorrente deduce che la disposizione prevista dall'art. 1 della legge regionale impugnata sarebbe lesiva anche dell'art. 117, primo comma, Cost., disattendendo le previsioni dell'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, nella parte in cui stabilisce che non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento.

2.– La Regione Molise si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure e, nel merito, chiedendone il rigetto in quanto infondato.

3.– Preliminarmente, va disattesa la cennata eccezione di inammissibilità del ricorso.

Il ricorrente, seppur in modo estremamente sintetico, fornisce elementi idonei a comprendere le ragioni delle censure svolte in riferimento a ciascuno dei profili di illegittimità dedotti nei confronti della legge regionale impugnata, ovvero, più propriamente, nei confronti dell'art. 1 in cui si sostanzia il suo contenuto precettivo.

4.– Nel merito il ricorso non è fondato.

4.1.– La disposizione dettata dall'art. 1 della legge regionale impugnata, che interviene in materia di svolgimento di manifestazioni popolari della Regione Molise in cui siano impiegati equidi o altri ungulati, pone il tema del temperamento fra esigenze di tutela del benessere degli animali impiegati, nella specie equidi e bovini, con l'interesse allo svolgimento delle manifestazioni tradizionali, che rivestono valore storico-culturale.

Sul piano generale tale problematica è venuta in evidenza a seguito del verificarsi di incidenti in manifestazioni tradizionali consistenti in corse tra equidi, che hanno messo a repentaglio la salute e l'integrità degli animali impiegati e, al contempo, quelle dei fantini e degli spettatori.

Da qui l'esigenza di adottare misure volte a eliminare o quantomeno ridurre i rischi connessi allo svolgimento di tali manifestazioni, anche per i correlati profili di ordine pubblico, intervenendo innanzitutto sul fondo della pista e sul percorso di gara.

Un primo intervento si è avuto con le ricordate previsioni dell'accordo del 6 febbraio 2003, concernenti la copertura del fondo delle piste con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli degli animali, oltre che con quelle relative alla delimitazione del percorso di gara con sponde adeguate per ridurre il danno degli animali in caso di caduta nonché per garantire sicurezza e incolumità del pubblico.

Tuttavia, in base alla motivazione che non tutte le Regioni avevano attuato quanto così previsto dall'art. 8 dell'accordo, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha adottato il 21

luglio 2009 una ordinanza contingibile e urgente «concernente la disciplina di manifestazioni popolari pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati». L'allegato A dell'ordinanza, nel dettare requisiti tecnici e condizioni essenziali per la tutela dell'incolumità pubblica e per il benessere degli animali, ha stabilito in particolare che «b) [i]l fondo delle piste o dei campi su cui si svolge la manifestazione deve essere idoneo ad attutire l'impatto degli zoccoli degli equidi ed evitare gli scivolamenti».

Attesa la perdurante inosservanza delle suddette prescrizioni, il 21 luglio 2011, il Ministro della salute ha emanato, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), una nuova ordinanza sostitutiva della precedente del 21 luglio 2009, motivata dalla necessità, «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia, di reiterare le misure di tutela della salute e del benessere degli equidi impegnati in manifestazioni popolari, pubbliche o private, che si svolgono al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati, integrandole con le ulteriori misure rivelatesi necessarie alla luce dell'esperienza maturata durante il biennio di vigenza dell'o.m. 21 luglio 2009».

Tale nuova ordinanza replica le ricordate misure dettate alla lettera b) dell'allegato A della precedente ordinanza.

A sua volta l'ordinanza del 2011 è stata prorogata da quelle adottate il 4 settembre 2013, il 7 agosto 2014, il 3 agosto 2015, il 3 agosto 2016, il 1° agosto 2017, nonché dall'ordinanza 26 luglio 2018 richiamata dal ricorrente, e, da ultimo, con ordinanza 1° agosto 2019, per ulteriori dodici mesi.

Risulta, dunque, evidente la stretta connessione funzionale tra le previsioni dell'accordo del 2003 e le ricordate misure dettate dalle ordinanze contingibili e urgenti così reiterate nel tempo.

Nello stesso preambolo dell'ordinanza del 26 luglio 2018 si afferma, difatti, che «talune regioni non hanno ancora dato piena attuazione a quanto previsto dall'art. 8 del citato Accordo 6 febbraio 2003 e che, pertanto, atteso il ripetersi, nelle manifestazioni non regolamentate, del verificarsi di incidenti che mettono a repentaglio la salute e l'integrità fisica degli animali nonché l'incolumità dei fantini e degli spettatori presenti, è opportuno mantenere le misure già previste a carattere generale a tutela della salute e dell'incolumità pubblica nonché della salute e del benessere degli equidi impiegati nelle manifestazioni popolari [...]».

Le misure disposte dall'art. 8 dell'accordo e nell'allegato A delle ordinanze costituiscono, dunque, interventi di carattere transitorio destinati, dichiaratamente, a operare «nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia», al fine di fronteggiare le perduranti criticità per la sicurezza degli animali, ma, al contempo, dei fantini e degli spettatori, che si verificano nel corso di tali manifestazioni; misure che presentano altresì una forte correlazione con esigenze di tutela della pubblica incolumità.

Tuttavia, nonostante il lungo tempo decorso, una tale organica disciplina legislativa statale non è stata emanata, né le misure previste dall'accordo e dall'ordinanza hanno comunque trovato trasposizione in una fonte normativa primaria.

4.2.– Nella perdurante assenza di un intervento normativo statale, la Regione Molise ha adottato la legge n. 5 del 2015, che contiene una compiuta disciplina delle manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale, di cui di seguito si richiamano i tratti salienti, in quanto utili alla definizione delle odierne questioni di legittimità.

L'art. 1 della predetta legge regionale prevede l'istituzione di un elenco regionale delle manifestazioni popolari a carattere storico-culturale, che si svolgono nel territorio molisano, nelle quali è previsto l'impiego di animali, e stabilisce che «[a] tale elenco la Giunta regionale iscrive di diritto tutte le manifestazioni in corso da almeno dieci anni e che rientrano nella nozione di patrimonio immateriale, ai sensi della Convenzione UNESCO».

Il comma 6 dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 5 del 2015 prevede, poi, che l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 1 costituisce autorizzazione regionale agli effetti dell'art. 19-ter, secondo periodo, delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, come integrate dall'art. 3, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 189 (Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o

competizioni non autorizzate). Tale articolo stabilisce che le disposizioni del Titolo IX-bis del Libro II del codice penale, recante «Dei delitti contro il sentimento per gli animali», come novellate dalla stessa legge n. 189 del 2004, non trovano applicazione «alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente».

Il successivo art. 2, rubricato «Manifestazioni storico-culturali», costituisce il cuore del provvedimento, dettando specifiche disposizioni per lo svolgimento delle manifestazioni iscritte nel predetto elenco, in cui sia previsto l'impiego di equidi o di altri ungulati.

In particolare i commi 3 e 4 replicano sostanzialmente le ricordate misure tecniche previste dall'accordo del 2003 e dall'allegato A delle ricordate ordinanze contingibili e urgenti.

Va, altresì, menzionato l'art. 3 della legge regionale in esame, in quanto prevede l'istituzione di un Osservatorio regionale per il benessere animale con il compito di «monitorare ed incentivare le buone pratiche nella cura degli animali coinvolti in: a) attività cerimoniali e festive; b) nei contesti agonistico-sportivi a livello regionale, nelle attività di equidi e agrituristiche».

4.3.– In tale contesto interviene la legge reg. Molise n. 1 del 2019 oggetto del ricorso, apportando la ricordata integrazione alla legge regionale n. 5 del 2015.

La censurata previsione dettata dal comma 4-bis dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2015, introdotto dall'art. 1 della legge regionale impugnata, ha la chiara funzione di adeguare le misure di protezione, previste dal menzionato comma 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 5 del 2015, alle specifiche caratteristiche, per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione. Tra queste, in particolare, quelle tipiche del basso Molise denominate “Carresi”, che consistono in corse di carri trainati da buoi, accompagnati da cavalli montati da fantini, che hanno luogo nei Comuni di San Martino in Pensilis, Ururi e Portocannone, e che si svolgono su lunghi e articolati percorsi.

A sua volta la disposizione regionale impugnata va letta congiuntamente alle disposizioni dell'art. 4 del regolamento di attuazione della legge reg. Molise n. 5 del 2015, adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 2-bis della stessa legge regionale con deliberazione assunta il 19 aprile 2019, in quanto ne costituiscono completamento ed esplicitazione in chiave tecnica e operativa.

L'art. 4 del regolamento, difatti, stabilisce che «1.[q]ualora si verifichi l'ipotesi di cui al comma 4-bis, dell'art. 2, della legge regionale n. 5/2015, il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati nella manifestazione dovrà essere assicurato con modalità di ferratura (alluminio tenero, poliuretano, mista) atta ad attutire l'impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi. Tra le possibili modalità di ferratura si annoverano in maniera esemplificativa, ma non esaustiva: quelle in lega di alluminio e materiali plastici (poliuretano), anima in alluminio e poliuretano, anima in acciaio e rivestimento in gomma (caucciù), alluminio fresato e inserti ammortizzanti in poliuretano (gomma in punta e sui talloni), ferrature interamente in materiale plastico (poliuretano), ferri “Footall” in poliuretano, o ogni altro accorgimento tecnologico adatto alle finalità di cui al presente articolo. 2. Nella medesima ipotesi contemplata al comma precedente, per limitare lo sforzo degli animali, si potrà prevedere altresì il cambio e la sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi. 3. Per assicurare il benessere degli animali il percorso della manifestazione potrà subire modificazioni secondo le procedure stabilite negli statuti comunali o nelle altre fonti che ne hanno previsto l'individuazione».

Il rilievo che le “Carresi” assumono nel contesto normativo in esame è poi evidenziato dalle disposizioni dell'art. 5 dello stesso regolamento, secondo cui alle manifestazioni popolari denominate “Carresi” o “Corse dei carri” che si svolgono ogni anno nei tre sopra citati Comuni «a garanzia del benessere e della salute degli animali impiegati, si applicano i Disciplinari della “Corsa dei carri” approvati dai rispettivi Consigli Comunali».

4.4.– Il ricostruito quadro normativo conduce a ritenere persuasivi gli argomenti proposti dalla Regione resistente per contestare le deduzioni del ricorrente in ordine ai profili di legittimità costituzionale riferiti alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., concernente la competenza

statale in materia di «tutela della salute» e degli artt. 117 e 118 Cost., con riguardo alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Le misure contenute nell'accordo Stato-Regioni del 2003 e nelle ordinanze contingibili e urgenti in precedenza ricordate, che le ripropongono, hanno adempiuto, e continuano ad adempiere, a una funzione suppletiva, in attesa della adozione di un intervento legislativo idoneo a fissare principi fondamentali riferiti allo specifico aspetto in esame relativo alla materia «tutela della salute».

Nella perdurante assenza di tale fonte primaria statale le misure così previste continuano ad operare, ove permangano, in alcuni contesti regionali, le condizioni che ne abbiano motivato l'adozione, ovvero la mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 8 del citato Accordo Stato-Regioni.

Nel caso in esame, invece, la Regione Molise ha adottato con propria legge reg. n. 5 del 2015 una articolata disciplina della materia in oggetto, non implausibilmente ispirata al temperamento fra manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale.

Tale organica disciplina risponde alle finalità perseguite in via “suppletiva” e temporanea dalle ricordate e ormai risalenti misure previste sia dall'accordo, sia dalle ordinanze citate, anche tenendo conto dell'evoluzione tecnica.

A tal fine, con specifico riferimento agli interventi sul fondo del tracciato delle manifestazioni, l'art. 2, comma 4, della legge reg. Molise n. 5 del 2015 ripropone come prioritarie le misure di copertura con materiale idoneo ad attutire i colpi degli zoccoli e ad evitare rischi di scivolamento. Solo ove, in considerazione della lunghezza e delle peculiari caratteristiche del percorso, tale copertura non sia possibile ovvero conveniente, vale a dire idonea a realizzare le finalità di protezione, il benessere degli animali deve essere assicurato con ferratura in grado di attutire i colpi ed evitare il rischio di scivolamento, nonché con il cambio degli animali, secondo le previsioni del regolamento di attuazione.

4.5.– La previsione normativa in esame e quella regolamentare svolgono dunque la funzione di temperare la possibilità di svolgimento di specifiche manifestazioni popolari di riconosciuto valore storico-culturale con la riconosciuta esigenza di salvaguardia degli animali impiegati, che costituisce indubbiamente principio ispiratore degli interventi in materia.

La concreta attuazione di tale principio ispiratore si cala così nel contesto di specifiche esigenze locali, confortate da solide, oggettive ragioni che trovano sostegno in altri aspetti dell'ordinamento, da leggersi dunque in modo complessivo e integrato.

Ci si riferisce alle già evidenziate circostanze che la Regione Molise, nell'esercizio della sua competenza di valorizzazione delle tradizioni locali aventi valore connotativo e identificativo delle comunità interessate, riconosce le manifestazioni popolari che prevedono l'impiego di equidi e altri ungulati, quali le “Carresi”, e che l'inclusione di tali manifestazioni nell'apposito elenco regionale costituisce autorizzazione della Regione stessa agli effetti di quanto disposto dal secondo periodo dell'art. 19-ter delle disp. coord. cod. pen., introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 189 del 2004.

4.6.– Parimenti non risultano fondate le deduzioni del ricorrente relative alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ad opera dell'intervento regionale esaminato, in riferimento alle misure dettate dall'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, tra i quali non risultano gli animali oggetto della disciplina in esame, ma solo quelli detenuti in casa per diletto e compagnia.

5.– Ne consegue la non fondatezza delle questioni di cui al ricorso in esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e terzo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, 117 e 118, in relazione al

principio di leale collaborazione, 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 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

Sentenza: 3 dicembre 2019, n. 51 del 2020

Materia: Caccia; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Parametri invocati: Articolo 117, secondo comma, lett. s), Costituzione; art. 12, comma 5, l. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale di Giustizia Amministrativa di Trento

Oggetto: Articolo 24, comma 1, L. Provincia Autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia); art. 1 D.lgs. 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino- Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio)

Esito: Non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Breve pronuncia che "salva" una disposizione in materia di caccia della Provincia Autonoma di Trento, appunto quella in oggetto, che consente, in deroga alla legge 157/1992, l'esercizio in forma cumulativa di diverse forme di prelievo venatorio, anziché imporre una opzione in via esclusiva fra forma vagante in Zona Alpi, appostamento fisso, forme residuali.

La norma provinciale si fonda su una puntuale previsione recata dal decreto legislativo 239/2016 che, all'articolo 1, motiva con la vigenza nella Regione Trentino- Alto Adige del sistema venatorio riservistico la non necessità dell'imposizione della scelta in capo ai cacciatori.

Nonostante talune ambiguità della pronuncia in commento, si deve ritenere che l'attributo lessicale "riservistico", per come elaborato dalla tradizione normativa del Trentino, non si riferisca alla esistenza di riserve naturali, ma alle "riserve di diritto", ovvero consorzi fra i cacciatori residenti in un determinato comune.

Secondo il Tribunale di Giustizia Amministrativa di Trento, la deroga al principio stabilito dalla legge statale sulla caccia, sebbene fondata sulla norma di attuazione dello Statuto, violerebbe il riparto di competenza legislativa fra lo Stato e le regioni (in questo caso le province autonome), poiché inciderebbe sulla materia ambientale, riservata alla competenza esclusiva statale, ex articolo 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione.

A parere della Corte, la materia dell'ambiente e della sua tutela è solo apparentemente estranea alle competenze statutarie della Provincia autonoma, in quanto l'insieme delle sue competenze provvede alla protezione dell'ecosistema alpino che, proprio per la sua peculiarità, viene correttamente riportata alla valutazione e alla discrezionalità del legislatore provinciale, il più idoneo a valutarne le caratteristiche e la dimensione locale (statuizioni simili si ritrovano nella sentenza 215/2019, richiamata come precedente conforme).

Secondo la Corte, la norma di attuazione statutaria, adottata dal Governo in attuazione di una delega permanente contenuta nella legge costituzionale attributiva dello Statuto speciale sentita una commissione paritetica formata dai rappresentanti dello Stato, della Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano, risulta pertanto costituzionalmente legittima e fornisce a sua volta legittimazione alla disposizione provinciale.

Conclusivamente, entrambe le questioni di legittimità costituzionale, l'una su norma statale, l'altra su norma provinciale, vengono dichiarate infondate.

SENTENZA N. 51
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Aldo CAROSI;

Giudici: Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), e dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento nel procedimento vertente tra l'Associazione protezione animali natura - Ente provinciale protezione animali e ambiente (PAN - EPPAA) e altri e la Provincia autonoma di Trento, il comitato faunistico della Provincia autonoma di Trento e l'Associazione cacciatori trentini, con ordinanza del 3 agosto 2018, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2019.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), e dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e degli artt. 8, primo comma, e 103 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).

Le disposizioni provinciali sono censurate in quanto, nel regolare l'attività venatoria nella Provincia autonoma di Trento, autorizzano l'esercizio della caccia in maniera cumulativa, e cioè sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso.

Detta normativa si fonda sul peculiare regime riservistico vigente nel territorio provinciale, derogando a quanto stabilito dal legislatore nazionale con l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, che impone, invece, la scelta tra una delle seguenti forme di esercizio dell'attività venatoria: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nelle altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata.

2.– In ordine alla rilevanza, il TRGA di Trento, chiamato a decidere sulla domanda di annullamento della deliberazione del comitato faunistico della Provincia autonoma di Trento n. 711 del 23 aprile 2018, recante l'approvazione delle prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia nella stagione 2018-2019, precisa che gli artt. 1 e 4 delle impugnate prescrizioni tecniche contengono disposizioni che, in alcuni casi, limitano le modalità di esercizio della caccia, e ritiene, perciò, che, nella parte in cui esse non pongono limiti alle forme di esercizio dell'attività venatoria, quest'ultima possa essere esercitata in più forme cumulative, in contrasto con il principio di "specialità" di cui all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992.

3.– La Provincia autonoma di Trento, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito il difetto di incidentalità e di rilevanza delle questioni, poiché l'unico motivo di ricorso nel giudizio a quo sarebbe quello di contestare le suddette disposizioni di rango legislativo per ottenerne la caducazione e poiché la deroga al principio della caccia di specializzazione è contenuta solo nelle leggi censurate e non anche nelle prescrizioni tecniche oggetto della richiesta di annullamento nel giudizio principale. Sempre in via preliminare, la resistente ha eccepito l'inidoneità dei parametri costituzionali evocati.

4.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

La prima eccezione riguarda il difetto di rilevanza, addotta in quanto l'impugnativa innanzi al TRGA di Trento riguarderebbe solo prescrizioni tecniche che rimarrebbero inalterate anche a seguito della caducazione della legge provinciale.

Va condivisa, invece, la prospettazione del giudice a quo, secondo cui gli artt. 1 e 4 delle impugnate prescrizioni tecniche, nel porre alcune limitazioni all'esercizio dell'attività venatoria, lasciano intendere che, negli altri casi, l'attività venatoria si possa svolgere liberamente conformemente alla previsione della legge prov. Trento n. 24 del 1991, oggetto dello scrutinio, laddove autorizza l'esercizio congiunto della caccia sia da appostamento fisso che in forma vagante: in tal modo l'incostituzionalità delle norme censurate inciderebbe sulle impugnate prescrizioni tecniche.

Quanto all'asserito difetto di incidentalità, va obiettato che il giudizio principale ha ad oggetto non la declaratoria di illegittimità costituzionale delle denunciate norme di rango legislativo, ma l'annullamento del provvedimento amministrativo concernente prescrizioni tecniche per l'esercizio della caccia e basato sulle predette norme censurate: la diversità tra l'oggetto del giudizio a quo e quello del giudizio di costituzionalità rende evidente l'incidentalità delle questioni.

La Provincia autonoma, inoltre, ha dedotto l'inammissibilità delle questioni per inidoneità dei parametri, costituzionali e statutari, richiamati dal rimettente. Tale eccezione si basa sul duplice presupposto che le norme censurate non sarebbero in contrasto con il criterio di riparto di competenze costituzionalmente stabilito, e che il «richiamo» ai parametri di cui agli artt. 8 e 103 dello statuto sarebbe «estraneo all'oggetto della controversia».

L'eccezione non può essere accolta, perché investe profili non di inammissibilità, ma di merito, in quanto attengono alla fondatezza delle questioni.

5.– Nel merito le questioni non sono fondate.

6.– Il rimettente pone le questioni sotto il profilo della violazione del riparto di competenze legislative tra lo Stato, a cui compete la tutela ambientale, e la Provincia autonoma, le cui norme di attuazione statutaria non potrebbero estendere le competenze attribuite dallo statuto, andando oltre le finalità da esso previste e senza il rispetto del procedimento di revisione stabilito dall'art. 103 dello statuto stesso.

La prospettazione del rimettente si fonda sulla considerazione dell'estraneità della materia ambientale alle competenze provinciali, siccome riservata alla competenza dello Stato, ma questa

Corte, già con la sentenza n. 215 del 2019, proprio in relazione ad una legge della Provincia autonoma di Trento, ha stabilito che «[n]el loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti».

7.– La peculiarità del regime della riserva naturale, del resto, è a fondamento della modifica all'art. 1, terzo comma, del d.P.R. n. 279 del 1974, intervenuta ad opera dell'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, che ha introdotto nelle norme di attuazione dello statuto speciale la possibilità dell'esercizio congiunto della caccia, in deroga al principio della caccia di specializzazione.

Ai sensi dell'art. 107 dello statuto, le norme di attuazione sono adottate con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino.

Questa Corte ha chiarito che trattasi di norme espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti (ex plurimis, sentenze n. 341 del 2001, n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 212 del 1984 e n. 151 del 1972).

Pertanto, il d.lgs. n. 239 del 2016, di modifica delle norme di attuazione dello statuto e approvato con lo speciale procedimento per esse previsto che coinvolge anche i rappresentanti delle autonomie, legittimamente innova in parte qua la legge n. 157 del 1992, derogando per la Provincia autonoma di Trento al principio della caccia di specializzazione in essa previsto. Non sussiste, dunque, la lamentata violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

8.– Conseguentemente risultano non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 24, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), sollevate dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e agli artt. 8, primo comma, e 103 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia), sollevate dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), nonché in riferimento agli artt. 8, primo comma, e 103 del d.P.R. n. 670 del 1972, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2020.

Sentenza: 11 febbraio 2020, n. 53

Materia: tutela della salute - servizio di continuità assistenziale

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale)

Esito: infondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che "presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità".

Ad avviso del ricorrente la norma si pone in contrasto con gli artt. 62 e 67 dell'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, che disciplinano le funzioni del medico di continuità assistenziale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva in materia.

La Corte costituzionale rigetta in via preliminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, basate sull'assunto della natura meramente programmatica della norma censurata e dell'erronea individuazione da parte del ricorrente del parametro costituzionale ritenuto leso.

Nel merito, la questione non è fondata.

Il servizio di continuità assistenziale (già guardia medica) costituisce una articolazione della medicina generale, si configura come uno specifico livello essenziale di assistenza, garantisce a tutti i cittadini l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato.

La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale e con la competente azienda sanitaria locale.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, regolato da specifici accordi collettivi.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992 il rapporto tra i medici di medicina generale, tra cui rientrano anche quelli di continuità assistenziale, e il Servizio sanitario nazionale è disciplinato da apposite convenzioni triennali conformi agli accordi collettivi nazionali che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative negoziano con la delegazione di parte pubblica ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica).

Quest'ultima norma stabilisce, però, che con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai suddetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Proprio questo decreto legislativo, all'art. 40, comma 1, stabilisce che “sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici”.

Si deve intendere che in tali materie rientrano anche le modalità di esercizio delle funzioni. Pertanto, il fatto che i contratti collettivi incidano su taluni profili organizzativi non vale ad attrarre la disposizione impugnata nella materia dell'ordinamento civile.

La norma impugnata prefigura una diversa organizzazione a livello regionale del servizio medico di continuità assistenziale, e non incide sulla disciplina dell'attività professionale, di per sé rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile.

In particolare, le finalità della l.r. Puglia 66/2018 risultano coerenti con il contenuto dell'Accordo del 7 febbraio 2013 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante linee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di emergenza urgenza in rapporto alla continuità assistenziale, secondo cui “le Regioni e le PA scelgono, sulla base delle caratteristiche del territorio, se privilegiare l'offerta di continuità assistenziale di Cure Primarie presso strutture territoriali o presso strutture ospedaliere”.

Per questi motivi la norma regionale impugnata non invade la competenza legislativa dello Stato.

SENTENZA N. 53
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Isabella Fornelli per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata, che stabilisce che «presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità», si pone in contrasto con gli artt. 62 e 67 dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) del 23 marzo 2005 per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale ai sensi dell'art. 8 del 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 successive modifiche, che disciplinano le funzioni del medico di continuità assistenziale, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva in materia.

2.– Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

2.1.– La Regione ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso sostenendo che la norma impugnata sarebbe priva di una propria e autonoma forza precettiva e, in quanto tale, non avrebbe la capacità di ledere, per se stessa, la sfera della competenza statale.

La disposizione impugnata, nonostante l'art. 3 della legge reg. Puglia n. 66 del 2018, qualifichi la legge medesima come «atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale», non può ritenersi priva di «una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010), in quanto impegna le strutture regionali

competenti ad adottare le misure necessarie ai fini della costituzione in Puglia di sedi del servizio di continuità assistenziale presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso.

Pertanto, l'eccezione non può essere accolta.

2.2.– Non merita accoglimento neppure l'ulteriore eccezione sollevata dalla Regione, secondo la quale il ricorso proposto sarebbe inammissibile per l'erronea individuazione del parametro costituzionale ritenuto leso, avendo il ricorrente impugnato la norma per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, anziché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute.

Questa Corte ha infatti più volte ripetuto che l'esatta qualificazione del titolo di competenza a cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito della questione (da ultima sentenza n. 147 del 2019), e dunque l'eventuale erronea indicazione del parametro costituzionale non può essere causa di inammissibilità della questione.

3.– Nel merito la questione non è fondata.

3.1.– Il servizio di continuità assistenziale (già guardia medica) costituisce una articolazione della medicina generale, e si configura come uno specifico livello essenziale di assistenza, in quanto ha la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato (sentenza n. 157 del 2019).

La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale (SSN) e con la competente azienda sanitaria locale.

La Corte di cassazione ha ripetutamente affermato che il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, regolato da specifici accordi collettivi, come già previsto dall'art. 48 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

3.2.– La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri censura la norma impugnata sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sul presupposto che anche norme di carattere essenzialmente organizzativo verrebbero ad assumere uno specifico rilievo nell'ambito del diritto civile, in quanto contenute in un accordo collettivo.

Ora, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, il rapporto tra i medici di medicina generale (tra cui rientrano anche quelli di continuità assistenziale) e il SSN è disciplinato da apposite convenzioni triennali conformi agli accordi collettivi nazionali che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative negoziano ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), come sostituito dall'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

Tale ultima norma stabilisce, però, che «[c]on accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinato il procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» e proprio questo decreto legislativo, all'art. 40, comma 1, stabilisce che «[s]ono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici». Si deve intendere che in tali materie rientrino anche le modalità di esercizio delle funzioni.

Pertanto, il fatto che i contratti collettivi incidano su taluni profili organizzativi non vale ad attrarre la disposizione impugnata nella materia dell'ordinamento civile.

La norma impugnata, prefigurando una diversa organizzazione a livello regionale del servizio medico di continuità assistenziale, non incide, di per sé, sulla disciplina dell'attività professionale, costituente materia propria della contrattazione collettiva, che rientrerebbe invece nell'ambito dell'ordinamento civile.

La norma in questione non invade ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (ex plurimis, sentenze n. 256 del 2012; n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009), limitandosi ad impegnare l'amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della disciplina statale e delle norme della contrattazione collettiva, le azioni necessarie per il conseguimento di un apprezzabile obiettivo organizzativo, come risulta, infatti, dal chiaro tenore letterale del comma 2 dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 66 del 2018 («[c]on provvedimento della Giunta regionale sono adottate le misure organizzative necessarie ai fini dell'attuazione del presente articolo») e del comma 1 del successivo art. 3 («[l]a presente legge non comporta nuove spese o minori entrate per il bilancio regionale, configurandosi come atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale»).

Le finalità della legge reg. Puglia n. 66 del 2018 risultano coerenti con il contenuto dell'Accordo del 7 febbraio 2013, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «[l]inee di indirizzo per la riorganizzazione del sistema di emergenza urgenza in rapporto alla continuità assistenziale» secondo cui: «[l]e Regioni e le PA scelgono, sulla base delle caratteristiche del territorio se privilegiare l'offerta di continuità assistenziale di Cure Primarie presso strutture territoriali o presso strutture ospedaliere».

4.- In conclusione, la legge reg. Puglia n. 66 del 2018, nel prevedere la possibilità di collocare sedi di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, al fine di gestire le richieste caratterizzate da bassa criticità, non invade la competenza legislativa dello Stato.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2020.

Sentenza: 26 febbraio 2020, n. 56

Materia: trasporto pubblico locale e tutela della concorrenza

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Calabria

Oggetto: art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 10-bis, comma 1, lettere e), f) e comma 9 del decreto in oggetto;
- 2) inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere b), e) e f), e 6, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Cost.;
- 4) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), e) e f), e 8, in riferimento all'art. 41 Cost.;
- 5) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6 e 9, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- 6) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), 7 e 8, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost.;
- 7) inammissibilità della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, in riferimento all'art. 118 Cost.;
- 8) infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b) e parziale della lettera e), e 6, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost.;
- 9) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera b) in riferimento all'art. 120 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-bis, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC). La Regione Calabria ha promosso cinque questioni. La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni. Le norme impugnate sono investite nella loro interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

L'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), come modificata prima dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge

27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnativa.

Il servizio di NCC, a differenza di quello di taxi, si rivolge a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici». Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via ma all'interno delle apposite rimesse. La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti». L'art. 11, comma 4, impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto. Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali. La legge n. 21 del 1992 – che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita – riconosce poi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea.

La ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018: le lettere a), b), e) e f) del comma 1 nonché i commi 6, 7, 8 e 9. In sintesi, si tratta degli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delincono le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni.

La lettera a) del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera b) del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3 ribadendo che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 secondo la quale «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

La nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera e) del comma 1 dell'art. 10-bis sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992. Esso prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (terzo periodo). La norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell'art. 3 – che di fatto già autorizza il vettore a operare all'interno della provincia – l'inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento. Il nuovo comma 4 mantiene anche l'obbligo del “foglio di servizio”, ma ne impone la compilazione e la tenuta «in

formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera f) inserisce, dopo il comma 4 dell'art. 11, i commi 4-bis e 4-ter.

Il comma 4-bis prevede una deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-ter chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell'art. 10-bis va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]», demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-bis è abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-bis prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera b, dell'art. 10-bis), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

La Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, Cost.

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento della Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019). L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese. Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), 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 (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

La Regione ricorrente contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

Secondo la Corte, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi. Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impuginate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera b).

Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio – pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e) – mira infatti a soddisfare, in via complementare e

integrativa le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione.

In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008.

Una volta stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte è chiamata a verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

Secondo essa, in particolare, il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale. Il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

A giudizio della Corte, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata.

Si tratta della previsione (di cui al secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018) dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse. Tale previsione—derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-bis dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-bis—si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione è irragionevole e sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco).

La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-bis, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, per la Corte sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018.

SENTENZA N. 56
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 12-19 aprile 2019, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di intervento, ad adiuvandum, della «Associazione EFFE SERVIZI» e altra, nonché, ad opponendum, della «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI) e altri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Demetrio Verbaro per la Regione Calabria, Pietro Troianiello per la «Associazione EFFE SERVIZI» e per la «C.RO.NO. Service società cooperativa», Marco Giustiniani per la «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI) e altri e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-bis, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC).

1.1.– In via preliminare va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum della «Associazione EFFE SERVIZI» e della «C.RO.NO. Service società cooperativa», nonché degli interventi ad opponendum della «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), della «Associazione Tutela Legale Taxi», della «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), della «A.T.I. Taxi», la «TAM – Tassisti Artigiani Milanesi», della «ANAR – Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti», del « TAXIBLU – Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti,

gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (ex plurimis, sentenze n. 5 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 242, n. 110 e n. 63 del 2016, n. 251 e n. 118 del 2015, n. 278 del 2010; ordinanza n. 213 del 2019). Tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte dell'8 gennaio 2020 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale.

2.– La Regione Calabria ha promosso cinque questioni.

La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni: si tratta (seguendo l'ordine dei motivi di ricorso) degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Come si desume dalle motivazioni del ricorso, le norme impugnate sono investite nella loro interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

Nell'intestazione e nel dispositivo del ricorso è indicato, tra i parametri violati, anche l'art. 118 Cost., ma nella motivazione non se ne fa cenno, sicché in riferimento a esso l'impugnazione si deve ritenere inammissibile per totale carenza di motivazione.

3.– Per quello che qui rileva, l'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Il testo vigente della legge n. 21 del 1992 è il risultato delle modifiche introdotte prima dall'art. 29, comma 1-quater, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, e successivamente dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, impugnato in questa sede.

Se ne tratteggia di seguito una rapida sintesi, mentre si illustreranno poi nel dettaglio le singole disposizioni incise dalla normativa censurata.

All'art. 1, la legge n. 21 del 1992 identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Gli artt. 2 e 3 descrivono le caratteristiche di tali servizi.

Il servizio di taxi si rivolge a «una utenza indifferenziata», che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi, che devono essere distinguibili dagli altri autoveicoli; le tariffe sono determinate dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio «avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale» (art. 2, comma 1). Nelle aree di riferimento, «la prestazione del servizio è obbligatoria» (comma 2).

Il servizio di NCC, alla luce della vigente formulazione dell'art. 3, si rivolge invece a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (art. 3, comma 1). Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse (comma 2). La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti» (comma 3).

A tali limitazioni si aggiungono gli obblighi previsti dall'art. 11 della legge n. 21 del 1992, che al comma 4 impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto.

Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali, come si desume dalla previsione, contenuta sempre al comma 4 dell'art. 11, secondo cui «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Inoltre, a differenza del servizio taxi, non sono previsti obblighi tariffari (il corrispettivo è liberamente concordato) né di prestazione (la richiesta di trasporto può essere rifiutata).

La legge n. 21 del 1992 – che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita – riconosce poi in termini espliciti e ampi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea: «[l]e regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge» (art. 4, comma 1). In particolare, è previsto (art. 4, comma 2) che le regioni stabiliscano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e che deleghino poi agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative.

I comuni provvedono a emanare tali regolamenti e a esercitare in concreto le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC e definiscono, nel contempo, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe (art. 5).

L'art. 6 prescrive inoltre il conseguimento di un certificato di abilitazione professionale, nonché un esame da parte di un'apposita commissione regionale che verifica i requisiti di idoneità all'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica. Il possesso del certificato e il superamento dell'esame consentono l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che costituisce presupposto indispensabile per ottenere le licenze e le autorizzazioni in materia.

La violazione di quanto disposto dagli artt. 3 e 11 è punita con la sospensione dal ruolo (di durata via via crescente in caso di progressiva recidiva) e con la cancellazione da esso alla quarta inosservanza (art. 11-bis).

3.1.– Come accennato, la disciplina del servizio di NCC contenuta nella legge n. 21 del 1992 è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi.

In primo luogo, il citato d.l. n. 207 del 2008, all'art. 29, comma 1-quater, ha reso più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo già previsto dalla legge n. 21 del 1992 di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto.

Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo.

L'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (art. 7-bis del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33).

In seguito, perdurando la mancanza di tale «ridefinizione», l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione.

L'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla legge n. 21 del 1992 dall'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito.

Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-bis ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della più stringente disciplina dettata dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008. Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008, come ulteriormente modificate dall'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale.

3.2.– Come visto, la ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-bis: le lettere a), b), e) e f) del comma 1, nonché i commi 6, 7, 8 e 9. Prima di passare all'esame delle singole censure, conviene esaminare nel dettaglio il contenuto di tali disposizioni.

La lettera a) del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera b) del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3. Con tale intervento, il legislatore ha previsto, in primo luogo, che le prestazioni di NCC possano essere richieste dall'utenza, oltre che nella rimessa, anche presso la sede del vettore e ha specificato che le richieste possono avvenire anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici.

Il nuovo comma 3 dell'art. 3 ribadisce poi che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 (come modificato dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 e non oggetto di impugnazione), alla cui stregua «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

È stata tuttavia introdotta la possibilità per il vettore di avere ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019.

Con le descritte modifiche il legislatore del 2018, pur conservando vincoli territoriali nell'organizzazione del servizio di NCC, ha voluto introdurre elementi di flessibilità rispetto alla

fisionomia “disegnata” nel 2008 con l’adozione del citato art. 29, comma 1-quater. Mentre in precedenza il vettore poteva ricevere la richiesta dell’utente solo presso la sede e lo stazionamento del mezzo doveva avvenire nell’unica rimessa a disposizione, ubicata esclusivamente nel territorio del comune che aveva rilasciato l’autorizzazione, la nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all’interno della provincia o dell’area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l’autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l’autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull’intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera e) del comma 1 dell’art. 10-bis sostituisce il comma 4 dell’art. 11 della legge n. 21 del 1992, già sostituito dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008.

Dopo avere stabilito (in linea con il disposto dell’art. 3, comma 1) che «le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici» (primo periodo), il nuovo comma 4 prevede che l’inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui all’articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelevamento e l’arrivo a destinazione dell’utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell’area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l’autorizzazione» (terzo periodo).

Rispetto al vincolo imposto dal previgente comma 4 – secondo il quale, in linea con l’ambito comunale della restrizione territoriale allora operante, «[l]’inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l’autorizzazione, con ritorno alla stessa» – la norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell’art. 3 – che di fatto già autorizza il vettore a operare all’interno della provincia – l’inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell’area metropolitana) di riferimento.

Il nuovo comma 4 mantiene anche l’obbligo del “foglio di servizio”, ma ne impone la compilazione e la tenuta «in formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera f) inserisce, dopo il comma 4 dell’art. 11, i commi 4-bis e 4-ter.

Il comma 4-bis prevede una deroga all’obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all’interno della provincia o dell’area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l’intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-ter chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l’attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell’effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell’art. 10-bis va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l’istituzione, entro un anno dall’entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]»,

demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-bis è abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-bis del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-bis prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera b, dell'art. 10-bis), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

In sintesi, il nucleo precettivo delle norme impuginate su cui si incentra la maggior parte delle censure avanzate dalla Regione Calabria è costituito dagli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delineano le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni. Si tratta di interventi che interessano, come visto, i vincoli già introdotti dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008, rendendoli in una certa misura più flessibili ma conservandone l'essenza.

4.- Così illustrato il contenuto delle disposizioni statali censurate, occorre preliminarmente sgombrare il campo da un possibile profilo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria che investono disposizioni modificative o sostitutive di disposizioni previgenti, le quali, lette dall'angolo visuale in cui si pone la ricorrente, presentavano esse stesse un contenuto ugualmente (anzi, in taluni casi maggiormente) lesivo della competenza regionale di cui è lamentata la violazione. Tali sono in particolare i commi 1 e 3 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, nel testo introdotto dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008, che la Regione non ha a suo tempo impugnato.

La circostanza non esclude tuttavia l'ammissibilità del gravame regionale, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (ex plurimis, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Inoltre, sempre per costante orientamento di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla 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. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a

tal fine proposte» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 178 del 2018 e n. 235 del 2017).

5.– Con una censura che investe tutte le disposizioni impugnate, la Regione lamenta innanzitutto la violazione del riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni.

L'introduzione di una dettagliata disciplina delle modalità operative di svolgimento, dell'organizzazione e delle tempistiche del servizio di NCC, nonché di obblighi specifici di documentazione, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale (art. 117, quarto comma, Cost.). L'intervento legislativo statale, infatti, non potrebbe essere ricondotto alla competenza trasversale in materia di «tutela della concorrenza», prevista dallo stesso art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. In ogni caso, anche volendolo ascrivere a tale materia, non sarebbero rispettati i canoni di adeguatezza e di proporzionalità che condizionano l'esercizio di detta competenza.

5.1.– In via preliminare la questione va dichiarata inammissibile per difetto di adeguata motivazione quanto al comma 1, lettera f), nella parte in cui aggiunge il comma 4-ter all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e ai commi 7 e 8 dell'art. 10-bis. La ricorrente non indica infatti alcuna specifica censura a tali disposizioni, il cui contenuto non è toccato dalle ragioni dell'impugnazione.

5.2.– Passando al merito, la Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lettera e), e quarto, Cost.

Conviene precisare che il riferimento, contenuto nel ricorso, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., si può considerare come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell'ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell'impugnazione: ciò che la renderebbe inammissibile, non essendo concesso alla regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 116 del 2006).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento di questa Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019).

L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese.

5.3.– Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle

materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), 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 (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

D'altro canto, che la propria potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale possa essere limitata in ragione dell'intervento statale a tutela della concorrenza è riconosciuto dalla stessa Regione ricorrente, la quale tuttavia contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

5.4.– Occorre dunque chiarire se le previsioni censurate siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, tenendo conto a questo fine, in applicazione dei consueti criteri di individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, «della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)» (sentenza n. 287 del 2016).

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (ex plurimis, sentenza n. 137 del 2018).

Di recente, scrutinando una disposizione di legge regionale proprio in tema di NCC (si trattava di noleggio di autobus con conducente, disciplinato dalla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), questa Corte ha precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014).

Successivamente, occupandosi di un'altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella

competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti» (sentenza n. 265 del 2016).

Alla luce di queste indicazioni, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC – che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato – e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. D'altra parte, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza. Pronunciandosi proprio in tema di autoservizi pubblici non di linea, questa Corte ha già affermato che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

È appena il caso di osservare che nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea. Sicché risulta confermata l'inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione.

Intervenendo direttamente sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l'obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali.

In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impugnate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera b). Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio – pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelevamento e di

arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e) – mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 1992), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008.

5.5.– Stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., occorre ancora verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

Come questa Corte ha da tempo chiarito, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento possa presentare «anche un contenuto analitico» (sentenze n. 452 e n. 401 del 2007).

5.6.– Valutate le disposizioni impugnate alla luce di tali principi, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata, nella parte in cui investe la previsione dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018 che ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

In via generale, si deve osservare che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte – ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo – giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi. La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

5.6.1.– In questa logica, l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-bis, comma 1, lettera e), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al

regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto – che presuppone pur sempre un’apposita e nominativa richiesta di prestazione – e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell’organizzazione dell’azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell’attività aziendale.

5.6.2.– Nemmeno la censurata previsione del comma 6 dell’art. 10-bis, che vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore, introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-bis, risulta superare gli indicati limiti. Essa è giustificata da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro. Né essa comporta, come lamenta la ricorrente, un’irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera. La diversità – per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l’utenza, eccetera – dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione, a cui presidio sono poste proprio le misure in esame – compresa quella dell’iscrizione nel registro informatico in via di predisposizione – escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l’altro.

5.6.3.– La verifica di adeguatezza e proporzionalità dell’intervento statale dà invece esito negativo quanto alla previsione dell’obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell’art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall’art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018.

Il rigido vincolo imposto dal legislatore – derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-bis dell’art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell’art. 10-bis – si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole – come risulta evidente se non altro per l’ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente – ma risulta anche sproporzionata rispetto all’obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un’utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall’obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all’art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all’interno delle rimesse (o dei pontili d’attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «anche mediante l’utilizzo di strumenti tecnologici», previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere a) ed e), dell’art. 10-bis. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un’appropriata disciplina dell’attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell’art. 10-bis, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il carattere sproporzionato della misura non è superato – ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall’art. 29, comma 1-quater, del d.l. n. 207 del 2008 – dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l’inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell’ambito territoriale provinciale o di area metropolitana, di cui

all'art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dal comma 1, lettera a), dell'art. 10-bis.

Deve essere dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

5.6.4.– Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018.

5.6.5.– Per le ragioni indicate (ai precedenti punti 5.6.1 e 5.6.2), la questione in esame dev'essere invece dichiarata non fondata per quanto riguarda il comma 1, lettere a), b) ed e), quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il comma 4, primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 6 dello stesso art. 10-bis.

6.– Quanto alle questioni (seconda, terza e quinta) con le quali la Regione Calabria lamenta la violazione degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, esse devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze regionali.

6.1.– La questione ex art. 41 Cost., promossa in via subordinata, ha per oggetto l'art. 10-bis, commi 1, lettere a), e) e f), e 8 del d.l. n. 135 del 2018. Prevedendo che le prenotazioni del servizio di NCC siano effettuate presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, tali disposizioni violerebbero per questo «la libera iniziativa economica privata [...] dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro».

A sua volta il comma 1, lettere a), b), e) e f), e i commi 6 e 9 dell'art. 10-bis violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, in quanto le limitazioni all'ambito territoriale dell'attività di NCC si porrebbero in contrasto con i principi comunitari in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di concorrenza.

Infine, il comma 1, lettere b), e) e f), e il comma 6 dello stesso art. 10-bis violerebbero sotto vari profili gli artt. 3 e 9 Cost., per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. In particolare: sarebbero ingiustificate le deroghe previste per la sola Regione Siciliana e quella autonoma della Sardegna quanto alla validità dell'autorizzazione sull'intero territorio (comma 1, lettera b) e alla possibilità per i conducenti di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio (comma 1, lettera f); irragionevolmente l'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC sarebbe limitata alla «sola operatività provinciale», mentre in altri ambiti del trasporto, «come per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza», avrebbe «base nazionale»; sarebbe irragionevole la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale previsto dal comma 3 dello stesso art. 10-bis (comma 6) solo per il servizio di NCC, e non per il servizio di taxi; il legislatore avrebbe irragionevolmente omissso, nel prevedere l'obbligo di rientro in rimessa, di considerare «gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.)» e di bilanciarli con gli altri interessi in gioco.

6.2.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2017, n. 147 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 218 e n. 89 del 2015).

Di recente, questa Corte, dopo avere ribadito tale costante orientamento, ha precisato che «[l]'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le

Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del “condizionamento” prodotto dalla norma statale impugnata [...]. Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell’indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all’oggetto regolato dalla legge statale» (sentenza n. 194 del 2019).

Il ricorso della Regione Calabria non rispetta questo duplice requisito.

Come messo in evidenza dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle sue difese, la ricorrente, pur sollevando censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto delle attribuzioni fra Stato e regioni, omette di indicare le ragioni per le quali tali pretese violazioni ridonderebbero sulle sue attribuzioni.

Non può infatti essere considerata sufficiente a tali fini la generica affermazione – operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure – della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull’assunto che «le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà», accompagnata dalla citazione di parte di una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 220 del 2013).

Il generico riferimento ad «altre attribuzioni» regionali, non meglio specificate ma evidentemente diverse («altre») da quelle relative alla materia dei trasporti pubblici locali, e al «riverbero [della lamentata violazione] sul riparto di competenza fra Stato e Regioni» non costituisce all’evidenza un’adeguata motivazione della lamentata lesione indiretta. Né vale a integrarla il cenno, operato dalla Regione trattando del terzo motivo, al fatto che sarebbe indubitabile che «dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia».

Considerato infine che le lacune motivazionali del ricorso non possono essere colmate dalla memoria illustrativa depositata in prossimità dell’udienza (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 286 del 2004), tanto meno può essere ritenuta adeguata motivazione dell’asserita lesione indiretta il generico collegamento delle censure con la violazione del riparto di competenze legislative, affermato dalla Regione in tale memoria, in replica all’eccezione dell’Avvocatura di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza.

7.– Resta da esaminare infine la quarta questione, con cui la ricorrente lamenta la lesione del principio di leale collaborazione desumibile dall’art. 120 Cost.

Con riguardo ad essa l’eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della ridondanza proposta dalla difesa statale è infondata, giacché in questo caso il parametro invocato afferisce direttamente all’assetto delle relazioni fra Stato e regioni e la Regione Calabria è legittimata a farlo valere a diretta tutela delle sue prerogative.

7.1.– Nel merito tuttavia la censura non è fondata.

Secondo la ricorrente la disposizione contenuta al comma 1, lettera b) dell’art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018 violerebbe l’art. 120 Cost., per contrasto con il principio di leale collaborazione, a causa dell’estrema brevità – solo quindici giorni dall’entrata in vigore della norma impugnata – del termine assegnato per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l’autorizzazione.

La disposizione è altresì impugnata, «[i]n subordine», nella parte in cui prevede che l’intesa possa essere raggiunta entro il 28 febbraio 2019 (alla scadenza del termine di quindici giorni dall’entrata in vigore dell’art. 10-bis del d.l. n. 135 del 2018) «invece che senza limitazioni di tempo».

Ad avviso della Regione il principio di leale collaborazione, letto alla luce della giurisprudenza di questa Corte, non consentirebbe di far conseguire automaticamente al mancato raggiungimento

dell'intesa entro un determinato periodo di tempo – tanto meno quando il termine previsto è molto breve – la possibilità per l'autorità centrale di assumere unilateralmente l'atto di cui si tratti. A sostegno della censura la ricorrente richiama ipotesi di “drastico” superamento unilaterale dell'intesa da parte del Governo in caso di dissenso, senza la previsione di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze: ipotesi in cui, secondo la giurisprudenza costituzionale da essa citata (sentenze n. 1 del 2016 e n. 165 del 2011), non è assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, tuttavia, non è riconducibile al tipo di quelle appena ricordate, giacché, a differenza di esse, il suo obiettivo non è di consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma semplicemente quello di prevedere che entro un certo termine, sia pure molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto da essa stessa previsto.

È altresì infondata la censura, proposta in via subordinata, con cui si contesta il fatto che la previsione fissi un termine per l'intesa anziché consentirne la possibilità senza limitazioni di tempo. La previsione di una possibile intesa modificativa è da ricondurre a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della «tutela della concorrenza», e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione. Di conseguenza, l'asserita necessità di consentire l'intesa senza limiti di tempo non ha fondamento costituzionale.

Infine, non sono ammissibili le ulteriori censure con cui la ricorrente, in sede di memoria illustrativa, estende la questione, riferita nel ricorso alla sola previsione del comma 1, lettera b) dell'art. 10-bis, anche ad altre disposizioni, ampliando in tal modo inammissibilmente il thema decidendum (ex plurimis, sentenza n. 261 del 2017, punto 16.1 del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera e), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-bis all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 9, del d.l. n. 135 del 2018;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere b), e) e f), e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), e) e f), e 8, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 41 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6 e 9, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-ter all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, 7 e 8, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b) ed e), quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera b), del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Sentenza: 15 gennaio 2020, n. 62

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – tutela della salute – fondi strutturali europei

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: Artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 08/05/2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana 8/2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e);
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Siciliana 8/2018;
- non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana 8/2018.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione.

La pronuncia in esame è strettamente connessa alla sentenza n. 197/2019 (in materia di retrocessione delle accise), con cui la Corte costituzionale ha deciso le questioni relative agli articoli 34 e 35 della legge regionale della Sicilia 8/2018, dei quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, ed ha chiesto informazioni, alla Regione Sicilia e al Governo, sul finanziamento dei livelli assistenziali e sull'uso dei fondi strutturali. Con un'ordinanza istruttoria, allegata alla sentenza n. 197 del 2019, sono state richieste le informazioni per verificare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Inoltre, è stato chiesto alle parti di precisare la destinazione dei fondi strutturali, mettendo a confronto la relativa disciplina di utilizzazione, con le modifiche previste dalla legge siciliana.

Lo Stato non ha provveduto a fornire la documentazione richiesta nei tempi previsti, mentre la Regione Sicilia ha inviato la documentazione nei termini e, sulla sola scorta delle informazioni da questa fornite, ritenuti sufficienti ai fini del decidere, la Consulta ha operato le proprie valutazioni.

La prima questione esaminata riguarda i commi 4 e 5 dell'articolo 31, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli articoli 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione, quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni:

a) la retrocessione delle accise a favore della Regione Siciliana, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per

cento prevista dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria;

b) secondo il combinato disposto dei censurati commi 4 e 5, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare – per effetto della destinazione ad altre finalità – la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento risulterebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della compartecipazione regionale;

c) la violazione di cui al punto immediatamente precedente comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

Le argomentazioni spese da entrambe le parti devono essere inquadrare nell'annoso contenzioso che vede opposti lo Stato e la Regione Siciliana nella definizione della misura del concorso al sostentamento della spesa sanitaria regionale, profilo a sua volta facente parte della lunga trattativa per la riforma delle norme di attuazione dello statuto e delle regole concernenti le compartecipazioni ai tributi erariali. Infatti, tra le Regioni a statuto speciale, solo la Sicilia gode di un apporto a carico dello Stato in materia di assistenza sanitaria. Oltre la metà della spesa sanitaria siciliana è finanziata dal concorso dello Stato, finanziamento erogato, ogni anno, attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale, mentre le altre autonomie speciali provvedono senza alcun apporto statale. Il percorso della Sicilia verso la "responsabilizzazione" è rallentato dal debito pregresso.

Preliminarmente la Corte chiede a entrambe le parti di fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano invariati nei rispettivi bilanci in modo *simmetricamente riscontrabile*, con riguardo rispettivamente «*al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico di cui al comma 4 e allo specifico accantonamento in apposito fondo*». Ciò in quanto le questioni promosse dallo Stato, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie con la Regione, sono caratterizzate dalla «*trasversalità e [dal]la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa*» (sentenza n. 197 del 2019).

Dal confronto tra i dati analitici trasmessi dalla Regione Siciliana, quelli della legge finanziaria impugnata e del relativo bilancio dell'esercizio 2018 emerge la prova che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018 in quanto non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata, ed in particolare non vi è stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. Per questa ragione, le doglianze sollevate dal Governo vengono considerate fondate.

La Corte premette che i parametri evocati dal Governo operano – con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impugnate – in stretta interdipendenza. Tale interdipendenza si ricava innanzitutto dallo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente all'identificazione delle risorse finanziarie (art. 1 della legge 30 dicembre 1992, n. 502, recante «*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*»). Successivamente la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto nell'articolo 117 della Costituzione l'espressa enunciazione della garanzia di livelli essenziali e uniformi nelle prestazioni concernenti diritti sociali appositamente individuati dal legislatore statale. Prestazioni tra le quali assumono rilievo pregnante i LEA che già la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la

razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) individuavano come livelli definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali richiamati nel ricorso e delle norme attuative configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. La Consulta ribadisce il principio secondo cui *«una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»* (sent. 275/2016).

La realizzazione dei parametri costituzionali relativi al diritto alla salute si verifica attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio. Il suddetto diritto va garantito con riferimento alla persona, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. *«Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute»*. La funzione sanitaria viene esercitata su due livelli:

1. livello statale che definisce le prestazioni che il Servizio Sanitario Nazionale deve fornire ai cittadini (ossia i LEA), nonché l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento;
2. livello regionale, a cui spetta organizzare sul proprio territorio il servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli *standard* costituzionalmente conformi.

Alla luce di quanto sopra, occorre una leale collaborazione tra Stato e Regioni, nel rispetto delle reciproche competenze. In tale prospettiva, per offrire una concreta garanzia dei LEA, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei; ma le Regioni devono collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (*sentenza 169/2017*). Infatti:

- la garanzia delle prestazioni sociali *«deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica»*,
- i livelli essenziali di assistenza non subiscono tale ponderazione, perché la loro compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la determinazione in sede normativa.

In altre parole, la gestione della funzione sanitaria pubblica deve essere efficiente per i cittadini e rispettare le regole di bilancio, in base alle quali occorre separare i costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate al principio della sostenibilità economica.

La Corte spiega che il meccanismo finanziario previsto nelle disposizioni impugnate risulta contrario a Costituzione in quanto non assicura la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale.

Nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della Regione Siciliana, in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali.

È bene ricordare *«che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività»* (sentenza n. 169 del 2017).

Prosegue la Corte che l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, in maniera tale 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 incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*» (sentenza n. 275 del 2016).

Come già detto, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, con riguardo alla concreta garanzia dei LEA, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017).

Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa. In definitiva, 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 trascendente 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.

La Corte conclude che le questioni proposte dal Presidente del Consiglio in ordine ai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono fondate in riferimento ai seguenti parametri invocati dal ricorrente: articoli 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione, in relazione alla tutela della salute. Viceversa deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei medesimi commi sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione per carenza del procedimento argomentativo.

La seconda impugnativa riguarda l'articolo 45, relativo al trattamento integrativo per il personale in quiescenza EAS, della legge della Regione Sicilia n. 8 del 2018, il quale prevede che «*[i]l Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione. Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo e integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati e in possesso di una medesima anzianità contributiva. [...] Per far fronte agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo è autorizzata per l'esercizio finanziario 2018 la spesa di 2.495 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2019 la spesa di 2.445 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2020 la spesa di 2.395 migliaia di euro*».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, di cui non potrebbero essere sindacati la conformità a legge e il relativo ammontare, stante la mancata produzione di idonei elementi di valutazione; la stessa disposizione non assicurerebbe la sostenibilità finanziaria degli oneri così introdotti e non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa di personale; ciò comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, terzo comma, e di quello di copertura delle spese di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Alla luce delle risultanze istruttorie, le censure rivolte all'articolo 45 in riferimento agli articoli 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica, non sono fondate.

Dalla documentazione presentata dalla Regione Siciliana, infatti, risulta che lo stanziamento del bilancio regionale – come fissato dalla legge finanziaria impugnata – è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del Fondo Pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del Fondo Pensioni Sicilia emerge che detto Fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impugunate dallo Stato, a corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite da questa Corte.

Il terzo nucleo di questioni di legittimità costituzionale riguarda i commi da 2 a 17 e 25 dell'articolo 99 della legge della Regione Siciliana 8/2018 che risulterebbero, secondo lo Stato, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, perché non avrebbero idonea copertura finanziaria in relazione al mancato o incompleto procedimento di cambio di destinazione dei fondi strutturali (periodo 2014-2020), poiché la loro disponibilità non può considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione.

Secondo la Regione Siciliana, la riprogrammazione non sarebbe di immediata applicabilità, ma abbrevierebbe i tempi in vista di un'eventuale rimodulazione degli interventi approvati con la delibera n. 52 del 2017 e analogamente avverrebbe per le risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e coesione inerenti al periodo 2014-2020. Gli elementi prodotti dalla Regione Siciliana inducono a ritenere che non vi siano preclusioni assolute alla spendita delle risorse relative ai fondi in questione per le finalità analiticamente indicate dalle disposizioni impugunate, ma che la loro utilizzazione sia subordinata all'acquisizione di alcuni elementi necessari per la concreta attuazione degli interventi. La Regione ribadisce in proposito che si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi non comportanti una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria, ma semplicemente la riduzione dei tempi del procedimento di avvio della fase attuativa. Anche se la Corte ritiene innegabile la consistenza all'argomento dello Stato, secondo cui per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana occorre passare attraverso un corretto processo di riprogrammazione, non può tuttavia sottacersi che lo stesso debba intervenire tempestivamente secondo la necessaria regia statale.

Quindi, pur avendo l'istruttoria confermato che permangono criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei, esistono fondate ragioni a favore del rigetto delle censure dello Stato. Si rende, in questo caso, necessario un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione.

L'accoglimento del ricorso dello Stato determinerebbe un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei.

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», la Corte ricorda che anche di recente, ha affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle citate fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020).

Alla luce di quanto sopra la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondato il ricorso dello Stato contro la Regione Siciliana, in relazione al mancato o incompleto procedimento di cambio di destinazione dei fondi strutturali (periodo 2014-2020). Le ragioni dell'infondatezza della pretesa sono di opportunità: infatti, l'eventuale accoglimento delle censure statali avrebbe ritardato i tempi di impiego dei fondi stessi. L'utilizzazione dei fondi scade proprio nel 2020, per tale motivo, la Consulta ha ribadito la preminenza dell'interesse della Regione ad usufruire dei finanziamenti europei, nell'arco di tempo previsto dal regolamento che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale di investimento dell'UE.

Come già affermato per la determinazione del fabbisogno relativo ai livelli essenziali di assistenza, anche in questo caso la Corte ribadisce che il principio di leale cooperazione, che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni, impone che il procedimento concertato, previsto dalla delibera CIPE, o analogo procedimento semplificato, *«venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il definitivo disimpegno dei fondi in esame»*. Tutto ciò, *«in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea»*.

SENTENZA N. 62
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale) in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, della Costituzione.

Con la sentenza n. 197 del 2019 di questa Corte sono state decise le questioni relative agli artt. 34 e 35 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2018, dei quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

Invece, con riguardo agli artt. 31, commi 4 e 5, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della medesima legge sono stati disposti incumbenti istruttori: con riguardo agli artt. 31 e 99, nei confronti di entrambe le parti; con riguardo all'art. 45, nei confronti della Regione Siciliana.

Nel termine assegnato di sessanta giorni, la Regione Siciliana ha ottemperato alla richiesta istruttoria, mentre lo Stato vi ha provveduto solo in data 24 dicembre 2019, oltre la scadenza del termine suddetto.

La Regione Siciliana ha depositato memoria e ulteriore documentazione amministrativa, anch'esse fuori termine, in data 30 dicembre 2019, chiedendo, tra l'altro, che sia dichiarata inammissibile la tardiva risposta dello Stato.

2.– È necessario premettere che il termine assegnato da questa Corte per gli incumbenti istruttori deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l'esigenza di assicurare tempestività all'espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire – in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere – la parità delle parti in un giudizio in via d'azione.

Questa Corte è consapevole che, nell'ambito dei giudizi incidentali, è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente (sentenza n. 110 del 2005).

Tale prassi, tuttavia, non contrasta con l'inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l'altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato. Questa Corte, infatti, deve valutare preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare – ai fini del decidere – certezza e affidabilità. Ciò in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all'esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive. Solo ove detti dati non siano sufficienti possono essere richiesti nuovi ulteriori incombenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti.

Dalle esposte considerazioni deriva l'inammissibilità della documentazione probatoria presentata fuori termine dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Regione Siciliana, rispettivamente il 24 e il 30 dicembre 2019.

3.– Alla luce di quanto meglio specificato in prosieguo, i dati presentati nei termini dalla resistente sono sufficienti ai fini del decidere, senza che sia necessario ricorrere ad ulteriori incombenti.

Occorre, quindi, esaminare compiutamente le tre questioni sulla base delle censure contenute nel ricorso dello Stato, delle richieste istruttorie formulate con l'ordinanza allegata alla sentenza n. 197 del 2019 e delle risposte rese nei termini dalla Regione Siciliana.

3.1.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

4.– La prima questione riguarda i commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali rispettivamente prevedono che «[i]l Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale» (comma 4); e che, «[p]er gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo» (comma 5).

Ai fini della disamina della questione è utile richiamare anche le norme prese a riferimento nelle disposizioni impugnate.

I commi 830, 831 e 832 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» prevedono che, «[a]l fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009» (comma 830); che «[l]'applicazione delle disposizioni di cui al comma 830 resta sospesa fino al 30 aprile 2007. Entro tale data dovrà essere raggiunta l'intesa preliminare all'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, già disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1956, n. 1111, e successive modificazioni. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale data, il concorso della Regione siciliana di cui al comma 830 è determinato, per l'anno 2007, in misura pari al 44,09 per cento» (comma 831); che «[n]elle norme di attuazione di cui al comma 831, è riconosciuta la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione

alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830. Alla determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2» (comma 832).

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), in materia di fondi globali per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi perfezionatisi dopo l'approvazione del bilancio, prevede che «[g]li importi previsti nei fondi [predetti] rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi. L'utilizzazione degli accantonamenti di segno positivo è subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo presentato dalla Giunta all'Assemblea regionale siciliana relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo ovvero alla realizzazione delle entrate o alla riduzione delle spese relative al corrispondente accantonamento di segno negativo».

I commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono stati impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed m), e terzo, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute, attraverso le seguenti argomentazioni: a) la retrocessione delle accise a favore della Regione Siciliana, in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista dalla legislazione vigente, comporterebbe oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria; b) secondo il combinato disposto dei censurati commi 4 e 5, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale andrebbe a pregiudicare – per effetto della destinazione ad altre finalità – la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, il cui finanziamento risulterebbe limitato alla quota del 49,11 per cento della compartecipazione regionale; c) la violazione di cui al punto immediatamente precedente comporterebbe, in via più generale, anche la violazione del parametro posto a presidio della tutela della salute.

La Regione Siciliana si è difesa facendo soprattutto riferimento ai problematici termini della questione della determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano, della sua adeguatezza alle esigenze di garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), della ripartizione percentuale degli oneri tra Stato e Regione e di quella strettamente connessa all'individuazione delle fonti di finanziamento, nella specie legate alla retrocessione parziale delle accise.

4.1.– Le argomentazioni spese da entrambe le parti devono essere inquadrare nell'annoso contenzioso che vede opposti lo Stato e la Regione Siciliana nella definizione della misura del concorso al sostentamento della spesa sanitaria regionale, profilo a sua volta facente parte della lunga trattativa per la riforma delle norme di attuazione dello statuto e delle regole concernenti le compartecipazioni ai tributi erariali.

Mentre per le altre autonomie speciali è previsto che esse provvedano al finanziamento dell'assistenza sanitaria senza più alcun apporto a carico dello Stato, la Regione Siciliana dipende ancora, per il finanziamento di oltre la metà della spesa sanitaria, dal concorso dello Stato annualmente erogato attraverso i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

Nel caso della Regione Siciliana il percorso verso la completa responsabilizzazione nel finanziamento della sanità è stato affiancato, e sicuramente rallentato, da iniziative destinate a regolare le situazioni precedenti, tra cui spicca il piano di rientro dal debito pregresso. La Regione Siciliana è stata soggetta al piano di rientro sino al 2015, data dalla quale, chiuso il piano (ma non il disavanzo), è sottoposta a “monitoraggio”.

A tutt'oggi deve ancora trovare attuazione sia il processo di progressiva assunzione integrale del finanziamento della spesa sanitaria, sia l'individuazione delle modalità della retrocessione delle

accise, che avrebbero dovuto compensare le minori risorse di provenienza statale acquisite dalla sanità regionale. Nemmeno in occasione dell'ultimo accordo, concluso nel mese di dicembre del 2018, tale aspetto è stato definito, poiché in detto accordo si rinviengono unicamente dichiarazioni dirette a includere la questione nella più ampia definizione delle nuove norme regolatrici delle compartecipazioni ai tributi erariali. La peculiarità della trattativa risiede nell'entità delle poste finanziarie in gioco e nella distanza delle rispettive posizioni. In particolare, la Regione Siciliana ritiene di essere stata impropriamente onerata di una quota ulteriore del finanziamento della propria sanità, per l'imposizione, da parte dello Stato, dell'obbligo di concorrervi sino al 49,11 per cento, senza ricevere alcuna compensazione con la retrocessione delle accise.

Lo Stato oppone di non dovere alcuna ulteriore somma per il finanziamento dei LEA.

4.2.– Alla luce degli argomenti sviluppati dalle parti, questa Corte aveva ritenuto necessario e preliminare all'esame delle censure l'accertamento della copertura finanziaria e giuridica dei livelli essenziali di assistenza, nonché della correttezza della determinazione quantitativa e finalistica delle poste di bilancio richiamate dai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, con riguardo rispettivamente «al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico di cui al comma 4 e allo specifico accantonamento in apposito fondo». Ciò in quanto le questioni promosse dallo Stato, intrinsecamente collegate alla concreta disciplina delle relazioni finanziarie con la Regione, sono caratterizzate dalla «trasversalità e [dal]la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa» (sentenza n. 197 del 2019).

In tale prospettiva sono stati posti al centro dell'istruttoria gli adempimenti previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), «il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» la cui verifica «rende necessario che le parti dimostrino il rispetto [del medesimo articolo], alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa, e forniscano la prova dell'integrale finanziamento dei LEA, di cui l'avvenuta retrocessione delle quote di accise o l'attribuzione di altro cespite nella misura di legge dovuta dallo Stato dovrebbe essere parte integrante, nonché del rispetto dei vincoli di destinazione, che la vigente normativa impone per il finanziamento dei livelli essenziali» (sentenza n. 197 del 2019).

In coerenza con tale assunto, con l'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 questa Corte disponeva che, in ordine alle disposizioni impugnate ed entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, «a.1.) la Regione Siciliana [inviasse] un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 – debitamente attestato dalla propria Ragioneria – contenente l'«esatta perimetrazione» di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [...]; a.2.) il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, [inviasse] le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011; a.3.) entrambe le parti [fornissero] informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota – in valore nominale e non percentuale – assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale – con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato – e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana».

In sostanza, questa Corte ha chiesto a entrambe le parti di fornire precise notizie sui criteri di determinazione e perimetrazione dei LEA ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e di dimostrare, tramite l'indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano inverati nei rispettivi bilanci in modo simmetricamente riscontrabile.

Come detto, solo la Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato, mentre risulta inammissibile l'ulteriore documentazione inviata da entrambe le parti dopo la scadenza.

Le attestazioni finanziarie della Regione appaiono attendibili e sufficienti ai fini della decisione del ricorso.

Dal confronto tra i dati analitici trasmessi dalla Regione Siciliana, quelli della legge finanziaria impugnata e del relativo bilancio dell'esercizio 2018 emerge la prova: a) che la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018; b) che non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata.

Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione – effettuata secondo criteri convenzionali successivamente meglio descritti – non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari e neppure è assicurato il corretto impiego delle risorse menzionate dall'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

4.2.1.– La lettura della documentazione istruttoria inviata dalla Regione deve essere comunque depurata da alcune aporie espressive che dipendono da disfunzioni attuative del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA, quali venute a stratificarsi nel corso del tempo.

Come emerge dall'ultimo monitoraggio, attraverso la cosiddetta Griglia LEA – Metodologia e risultati dell'anno 2017, pubblicato dal Ministero della salute, fin dal 23 marzo 2005 apposita intesa Stato-Regioni affidava la verifica degli adempimenti, cui sono tenute le Regioni, al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA e al Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti. La certificazione degli adempimenti avviene mediante la documentazione richiesta appositamente alle Regioni attraverso un questionario nonché mediante un'analisi della stessa, integrata con informazioni già disponibili presso il Ministero della salute e l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA). La certificazione è effettuata dai componenti del predetto Comitato permanente, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Tavolo di verifica, secondo criteri predeterminati.

La prima particolarità, la cui conoscenza è necessaria per comprendere il senso generale delle risultanze istruttorie, riguarda le modalità di valutazione che nel tempo hanno radicalmente mutato l'impostazione dell'intesa del 2005, rendendone diversi aspetti inadeguati a verificare la garanzia di tutte le prestazioni inerenti ai LEA. Le valutazioni complessive vengono effettuate attraverso «l'utilizzo di un definito set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia (cd. Griglia LEA) che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza [...]». La metodologia di valutazione complessiva comprende un sistema di pesi che attribuisce ad ogni indicatore un peso di riferimento, e assegna dei punteggi rispetto al livello raggiunto dalla regione nei confronti di standard nazionali» («Monitoraggio dei LEA attraverso la c.d. Griglia dei LEA. Metodologia e Risultati dell'anno 2017» a cura del Ministero della salute).

La valutazione di sufficienza relativamente agli adempimenti inerenti ai LEA è fissata nel punteggio complessivo minimo di 160 oppure compreso nell'intervallo 140-160, purché in assenza di indicatori critici con riguardo alle singole prestazioni.

Dall'istruttoria compiuta emerge che la Regione Siciliana ha ottenuto un punteggio pari a 160. Dai verbali della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 4 aprile 2019 e del 25 luglio 2019, in cui sono riportati gli esiti degli accertamenti sullo stato di attuazione del programma operativo di consolidamento e sviluppo 2016-2018, risulta che, pur in possesso del richiamato punteggio di 160, la Regione Siciliana presenta gravi criticità in relazione a singole categorie di prestazioni.

Dalle complesse certificazioni delle transazioni finanziarie in entrata e in uscita emerge che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. In particolare, non è stata iscritta in bilancio alcuna somma destinata alla regolarizzazione delle predette gravi criticità.

In tale contesto privo di una quantificazione preventiva comprensiva di tutte le categorie LEA, attraverso le quali è articolato il nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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), l'attestazione prodotta dalla Regione Siciliana ha dovuto limitarsi ad esporre in modo analitico le rimesse periodiche da parte dello Stato e gli impegni e i pagamenti relativi a spese sanitarie assunti nel corso dell'esercizio finanziario.

In sostanza, le somme gestite nell'ambito del bilancio regionale non sono mai state fissate preventivamente né in sede di legge finanziaria, né in sede di legge di bilancio ma sono state determinate solo in base ai flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione. Confrontando, sulla base della tabella 3 allegata alla risposta della Regione Siciliana, le entrate con le spese, si ricava che la sommatoria delle risorse attribuite dallo Stato e dalla Regione ammonta a euro 8.805.654.278,04 mentre le spese impegnate ammontano a 9.256.017.491,20 con uno sbilanciamento di euro 450.363.213,16.

Tale equilibrio è coerente con il peggioramento del disavanzo di amministrazione della Regione per l'esercizio 2018, certificato negli allegati 1 e 2 della precitata risposta istruttoria.

Se, da un lato, risulta dalle certificazioni la mancata copertura di parte della spesa impegnata dalla Regione Siciliana, dall'altro, risulta altresì una serie di inadempimenti di prestazioni indefettibili come emerge dai richiamati verbali del Tavolo di verifica; prestazioni che già risultavano carenti o assenti nel precedente esercizio finanziario.

Tutto ciò conferma le doglianze dello Stato evidenziando pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA.

4.3.– Sempre in via preliminare, occorre ulteriormente premettere che i parametri evocati dal ricorrente operano – con riguardo al finanziamento e alla garanzia dei LEA e all'impatto sugli equilibri di bilancio delle norme impugnate – in stretta interdipendenza.

Tale interdipendenza si ricava innanzitutto dallo statuto fondante del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. Il Servizio sanitario nazionale assicura i livelli essenziali e uniformi di assistenza, come definiti dal Piano sanitario nazionale e come individuati contestualmente all'identificazione delle risorse finanziarie (art. 1 della legge 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»).

Diverse disposizioni – recate in prevalenza da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – hanno aggiornato e adeguato concretamente la disciplina concernente il finanziamento e la resa delle prestazioni.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto nell'art. 117 Cost. l'espressa enunciazione della garanzia di livelli essenziali e uniformi nelle prestazioni concernenti diritti sociali appositamente individuati dal legislatore statale. Prestazioni tra le quali assumono rilievo pregnante i LEA che già la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419) individuavano come livelli definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

Ulteriori disposizioni normative sono intervenute in materia dopo l'emanazione della legge cost. n. 3 del 2001. Occorre ricordare, da ultimo, le rilevanti innovazioni introdotte con il citato d.P.C.M. 12 gennaio 2017. Tra queste si può sottolineare l'espresso richiamo alla Convenzione sui diritti

delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

La stretta interdipendenza dei parametri costituzionali evocati e delle norme attuative configura il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conferma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute.

È in questo senso che deve essere ribadito il principio secondo cui, «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (sentenza n. 275 del 2016).

È evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute. È in quanto riferito alla persona che questo diritto deve essere garantito, sia individualmente, sia nell'ambito della collettività di riferimento. Infatti, il servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale è, in alcuni casi, l'unico strumento utilizzabile per assicurare il fondamentale diritto alla salute.

In definitiva, l'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi comporta che la funzione sanitaria pubblica venga esercitata su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – 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 degli standard costituzionalmente conformi. 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 della funzione sanitaria pubblica 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.

4.4.– Alla luce di quanto premesso, le questioni proposte dal Presidente del Consiglio in ordine ai commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono fondate, nei sensi appresso specificati, in riferimento ai seguenti parametri invocati dal ricorrente: artt. 81, terzo comma, e 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in relazione alla tutela della salute. Viceversa deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dei medesimi commi sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per carenza del procedimento argomentativo.

4.4.1.– Sotto il profilo della sana gestione finanziaria, presidiato dall'art. 81 Cost., va preliminarmente chiarito che non è possibile demandare ex lege al dirigente della Ragioneria della Regione Siciliana l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento.

Tali operazioni devono avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere: i principi in materia contabile e quelli civilistici sono univoci nel prevedere che il credito da cui prende le mosse l'accertamento è valido quando non vi è controversia sulla sua esistenza, quando il suo ammontare è espresso in forma determinata o determinabile e quando non è sottoposto a condizione, situazioni tutte deficitarie nella fattispecie che la norma regionale censurata demanda al dirigente della Ragioneria. Infatti, quando sussistono incertezze sulla realizzabilità di un credito, l'art. 46 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che tali incertezze siano quantificate con i canoni del fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale provvede a sterilizzare le entrate di incerta realizzazione, in modo che esse non possano alterare l'entità

complessiva delle spese, le risultanze del bilancio di previsione e quelle del rendiconto. Peraltro, quando – come nel caso di specie – manca completamente il titolo giuridico alla riscossione, la somma non può nemmeno essere iscritta con il predetto meccanismo di compensazione. Diversamente avverrebbe se il titolo fosse rapportato al credito nei confronti dello Stato per l'erogazione dei LEA, determinato *secundum legem*.

È vero che nel caso di specie la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006.

La corresponsabilità dello Stato, tuttavia, non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate – anziché perimetrare in sede previsionale le risorse necessarie per l'integrale soddisfacimento dei LEA, coerentemente con il precetto dell'art. 81, terzo comma Cost., che impone di costruire gli equilibri inerenti all'esercizio di competenza e all'intero triennio – hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento *ex lege* (i denunciati commi 4 e 5 distinguono, in ordine alle contestate risorse, l'iscrizione in bilancio prevista per l'esercizio 2018 e l'accertamento previsto per il biennio successivo). Ciò con finalità ben diverse dalla garanzia di finanziamento dei LEA.

Non può essere condivisa la giustificazione della Regione resistente, secondo cui l'operatività delle disposizioni impugnate sarebbe condizionata dall'eventuale emanazione delle norme di attuazione. Non è ragionevole l'iscrizione in bilancio di una risorsa, in ordine alla quale risultano improbabili sia l'an, sia il quantum, sia il quomodo, anche considerato che nel ricorso e in occasione dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito che non vi potrà essere alcun accordo – e quindi neppure un favorevole esito dell'aggiornamento delle norme di attuazione – se la Regione Siciliana non si accollerà il cento per cento della spesa sanitaria di sua pertinenza (sulla non condivisibilità della posizione dello Stato si rinvia a quanto successivamente specificato in relazione alla primazia della copertura dei LEA rispetto alla dialettica delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni).

Come già rilevato, nella documentazione istruttoria inviata nei termini dalla Regione Siciliana, le transazioni finanziarie afferenti ai LEA, indicate analiticamente in entrata e in uscita, non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e “perimetrare” secondo i canoni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e neppure viene indicata la relazione giuridica dei commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 con la parte passiva del bilancio, elemento assolutamente indispensabile per verificare la finalizzazione all'erogazione dei LEA.

Proprio dall'art. 10, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 luglio 1977, n. 47 (Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), richiamato dalla seconda delle disposizioni impugnate, si ricava che l'eventuale realizzazione della risorsa, entrando nel fondo contenente «il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzione di spese o incremento di entrate», concorrerebbe, sulla base del principio di universalità del bilancio sotteso a tale enunciato normativo, a determinare i saldi destinati alla spesa indifferenziata anziché a quella vincolata ai livelli essenziali di assistenza.

Anche la fattispecie disciplinata dal comma 4, pur con un diverso meccanismo di correlazione, si pone in contrasto con l'art. 81 poiché fissa la destinazione dell'ipotetico contributo dello Stato al «ripiamento del debito pubblico regionale».

Fermo restando che non può comunque essere consentita l'iscrizione in bilancio di risorse la cui esistenza, dimensione e finalizzazione non siano avvalorate per legge, il complesso iscrizione-accantonamento (che riguarda rispettivamente l'esercizio 2018 e il biennio successivo), precedentemente descritto, finisce per modificare in modo infedele le risultanze degli esercizi di riferimento.

4.4.2.– L'interdipendenza dei parametri evocati dal ricorrente si riverbera anche sull'esame delle censure formulate in riferimento ai commi secondo, lettera m), e terzo dell'art. 117 Cost., poiché le modalità di allocazione e di destinazione delle risorse previste dall'art. 31, commi 4 e 5, della legge

reg. Siciliana n. 8 del 2018 contrastano con l'obbligo indefettibile di destinare la retrocessione delle accise (a prescindere dal pendente contenzioso tra le parti) al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Già nel precedente considerato 4.4.1. si è sottolineata l'assenza, sia nella legge finanziaria impugnata, sia nel corrispondente bilancio, di qualsiasi collegamento teleologico tra le somme derivanti dal futuro accordo e la spesa sanitaria, rimanendo così avvalorata la doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri circa la distorsione del vincolo di scopo delle eventuali erogazioni statali. È evidente infatti che – quand'anche le norme di attuazione andassero nella direzione auspicata dal legislatore regionale – le risorse eventualmente riconosciute dallo Stato avrebbero un vincolo di destinazione indefettibile al prioritario soddisfacimento dei LEA, assolutamente incompatibile con l'allocazione contabile prevista dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Va quindi condiviso l'argomento dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui – in un contesto regionale di endemica penuria finanziaria – le risorse indicate nelle disposizioni impugate andrebbero a pregiudicare contemporaneamente, per effetto della destinazione ad altre finalità, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e la tutela della salute.

Di fronte all'incisività di tale argomentazione non assume alcuna rilevanza l'eccezione della Regione Siciliana in ordine alla pretesa latitanza dello Stato nell'appropriata determinazione del Fondo sanitario regionale siciliano e nella retrocessione delle accise che avrebbe dovuto assicurare l'integrale finanziamento dei LEA, poiché proprio quest'ultimo obiettivo viene comunque pregiudicato – a prescindere dalle concause – dai meccanismi finanziario-contabili introdotti dalle disposizioni impugate.

In definitiva, il meccanismo finanziario previsto da queste ultime risulta contrario a Costituzione in quanto non assicura la copertura finanziaria dei LEA in ambito regionale.

Nella legge finanziaria e nel correlato bilancio della Regione Siciliana, in ottemperanza ai richiamati precetti costituzionali e all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dovevano essere previste risorse statali e regionali complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese dovevano essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali.

È bene ricordare «che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017).

4.5.– Se le precedenti argomentazioni determinano inequivocabilmente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugate, sono tuttavia necessarie alcune precisazioni circa la necessaria proiezione in termini finanziari, nei bilanci preventivi e nei rendiconti, dei LEA come normativamente fissati.

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).

Nel caso di specie, in sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 avrebbero dovuto essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria avrebbe dovuto essere aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica.

In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017).

Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa.

In definitiva, 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 trascendente 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.

Ed è per questo che appare inadeguato il sistema di valutazione precedentemente descritto nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni contemplate dalla normativa sui LEA.

Tale meccanismo, derivante non dalla legge ma in via amministrativa, finisce per oscurare carenze prestazionali, in ordine alle quali si rende necessario intervenire tempestivamente sia in termini finanziari che in termini di implementazione delle prestazioni.

È ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio precedentemente descritto non possa essere svincolato – come ora in concreto accade – dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente.

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 ed 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 compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione.

5.– La seconda impugnativa riguarda l'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il quale prevede che «[i]l Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione. Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo e integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati e in possesso di una medesima anzianità contributiva. [...] Per far fronte agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo è autorizzata per l'esercizio finanziario 2018 la spesa di 2.495 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2019 la spesa di 2.445 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2020 la spesa di 2.395 migliaia di euro».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, di cui non potrebbero essere sindacati la conformità a legge e il relativo ammontare, stante la mancata produzione di idonei elementi di valutazione; la stessa disposizione non assicurerebbe la sostenibilità finanziaria degli oneri così introdotti e non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa di personale; ciò comporterebbe la violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e di quello di copertura delle spese di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione Siciliana si è difesa sostenendo l'erroneità del presupposto interpretativo del ricorrente riguardo alla novità dei trattamenti pensionistici: la norma si limiterebbe a fare chiarezza sul soggetto deputato all'erogazione del trattamento e sulla relativa copertura finanziaria di trattamenti già definiti da normativa precedente a quella impugnata.

La sentenza n. 197 del 2019, con riguardo all'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, precisa che «le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi che la Regione Siciliana deduce ma non riesce – attraverso la documentazione prodotta – a provare compiutamente, in modo sufficiente a contrastare le censure di non corrispondenza dell'impugnato art. 45 ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.».

Per tale motivo nell'ordinanza istruttoria è stato disposto che «b.1.) la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria».

La Regione Siciliana ha risposto entro il termine assegnato da questa Corte, allegando, nell'ambito di una copiosa documentazione, un'attestazione del Ragioniere generale della Regione e una del Fondo Pensioni Sicilia.

Il primo attestato precisa che la posta di imputazione degli oneri discendenti dalla predetta normativa è il capitolo di spesa n. 108170 (Somme per il pagamento del trattamento pensionistico sostitutivo e integrativo agli ex dipendenti dell'EAS in liquidazione da erogare tramite il fondo pensioni Sicilia). Le risorse appostate al predetto capitolo secondo detta attestazione ammontano a euro 2.464.883,40 per l'anno 2018; a euro 2.408.325,25 per l'anno 2019 e a euro 2.380.533,93 per l'anno 2020 e, per quel che si dirà più appresso, risultano capienti rispetto al fabbisogno attestato dal Fondo Pensioni Sicilia.

Quest'ultima attestazione, della quale si riportano i passi più significativi, informa che l'art. 67 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) «ha posto a carico del Fondo l'erogazione della pensione sostitutiva agli ex dipendenti EAS ormai in quiescenza, individuando, al contempo, le fonti finanziarie per l'assolvimento di tale onere pensionistico a carico dell'Amministrazione Regionale [...]. Questo Fondo Pensioni, in esecuzione di quanto disposto dall'art. 45 della L. r. n° 8/2018, ha richiesto, con nota prot. 18427 del 5.6.2018, al Commissario Liquidatore dell'Ente Acquedotti Siciliano di fornire agli Uffici del Fondo, l'elenco dei dipendenti EAS, collocati in quiescenza e già titolari di trattamenti pensionistici integrativi. [...] Il Commissario Liquidatore dell'EAS, con nota prot. 13032 del 10.7.2018, ha provveduto a trasmettere l'elenco richiesto indicando, altresì, l'importo del trattamento pensionistico integrativo percepito dagli stessi, escludendo, ex art. 45 2° comma, il personale con qualifica dirigenziale e i superstiti degli aventi diritto [...]. Questo Fondo Pensioni, sulla base degli elenchi ricevuti e in riferimento agli importi calcolati dall'EAS, ha provveduto a richiedere, con nota prot. 29104 del 14.9.2018, al Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale il trasferimento dei fondi, pari a € 2.334.000,00, necessari per procedere all'erogazione dei trattamenti pensionistici sopra indicati [...]. A seguito del trasferimento delle citate somme, questo Fondo ha erogato il trattamento pensionistico integrativo

nella misura determinata dall'Ente Acquedotti Siciliano, la cui copertura finanziaria era corretta e non ha generato da parte dei beneficiari alcuna contestazione. [...] Ad oggi nessuna sentenza di condanna a carico del Fondo Pensioni è stata pronunciata a favore delle categorie dei soggetti indicati al 2° comma dell'art. 45, personale dirigenziale e personale superstite degli aventi diritto, per l'eventuale recupero di ratei pensionistici a far data dall'entrata in vigore della L. r. n° 8 del 2018».

5.1.– Alla luce delle risultanze istruttorie, le censure rivolte all'art. 45 in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in materia di coordinamento della finanza pubblica, non sono fondate.

Dalla documentazione presentata dalla Regione Siciliana, infatti, risulta che lo stanziamento del bilancio regionale – come fissato dalla legge finanziaria impugnata – è stato sufficiente a fronteggiare il fabbisogno del Fondo Pensioni Sicilia per la causale oggetto della presente controversia. Inoltre, dalla relazione del Fondo Pensioni Sicilia emerge che detto Fondo risulta onerato da disposizioni regionali, tuttora vigenti e mai in precedenza impugunate dallo Stato, a corrispondere il trattamento di quiescenza in esame. Neppure risultano dedotti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri elementi di fatto e di diritto in grado di smentire le risultanze istruttorie acquisite da questa Corte.

6.– Il terzo nucleo di questioni di legittimità costituzionale riguarda i commi da 2 a 17 e 25 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, i quali prescrivono che: «2. Al fine di superare le criticità conseguenti all'emergenza idrica, alla città di Messina, per le attività di ricerca idrica e la realizzazione delle opere di approvvigionamento idrico, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 3. Per l'abbattimento delle barriere architettoniche è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, di cui 5.000 migliaia di euro riservati agli enti locali e 5.000 migliaia di euro a soggetti privati. Le risorse sono assegnate con bando emanato dall'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro con priorità per gli edifici scolastici e per gli immobili destinati a sede istituzionale per i servizi municipali o politico-istituzionali. 4. Al fine di consentire l'adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie in conformità alle finalità di cui al comma 1, lettera h), e al comma 3 dell'articolo 6 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018 e per ciascun anno seguente, la somma di 3.000 migliaia di euro per il potenziamento dei presidi ospedalieri ricadenti nelle zone classificate ad alto rischio ambientale, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 5. Al fine di bonificare e valorizzare l'area ex Sanderson ricadente nel territorio della città di Messina, è destinata al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 6. Per la realizzazione delle opere previste dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 40.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 7. Per le finalità di cui alla legge regionale 29 aprile 2014, n. 10 è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 50.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 8. Con bando dell'Assessorato regionale della salute, ai comuni singoli o associati, con priorità alle città metropolitane, per la realizzazione dei rifugi sanitari di cui all'articolo 20 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 9. Per l'esercizio finanziario 2018, sono destinate ai comuni la somma di 9.500 migliaia di euro per la redazione dei piani regolatori generali e la somma di 4.500 migliaia di euro per la redazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM), a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014/2020. 10. Per le finalità di

cui all'articolo 13 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, come modificato dall'articolo 21, comma 5, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 24.000 migliaia di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020. 11. Per la realizzazione di impianti sportivi e per gli interventi di recupero edilizio di impianti sportivi esistenti è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 13.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 12. Per la riqualificazione di impianti sportivi già esistenti di proprietà degli enti locali, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 25.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020. 13. Per le finalità di cui all'articolo 31 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche e integrazioni, è destinata, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 20.000 migliaia di euro a valere sulle risorse derivanti dai fondi del primo ambito di intervento del Piano di completamento del Documento di programmazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014/2020, secondo le procedure adottate con delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 10. 14. Per le finalità di cui all'articolo 9 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020, è destinata la somma 50.000 migliaia di euro per il finanziamento, previa selezione con modalità di evidenza pubblica, di progetti d'importo complessivo fino a 5 milioni di euro promossi da partenariati pubblico-privati composti da comuni, con priorità per quelli ricadenti nelle Città metropolitane, e soggetti gestori di strutture di cui al Dec. Ass. 13 ottobre 1997 dell'Assessore regionale per la sanità, e successive modifiche ed integrazioni, ovvero di strutture residenziali per disabili di cui al D.P.Reg. 25 ottobre 1999 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di strutture di cui all'articolo 1 della legge regionale 8 novembre 1988, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni, già accreditati con il Servizio sanitario regionale, per la realizzazione di interventi per la residenzialità ("Villaggi del Dopo di Noi") di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c) della legge 22 giugno 2016, n. 112. Con decreto interassessoriale dell'Assessore regionale per la salute e dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e per il lavoro, da emanarsi entro il termine inderogabile di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti strutturali ed organizzativi della residenzialità ed i criteri di priorità per l'accesso ai benefici di cui al presente comma. 15. Al fine di promuovere il recupero, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e monumentale dei centri dove insistono siti oggetto di riconoscimento da parte dell'Unesco, è istituito presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana un fondo con dotazione pari a 10.000 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020 in favore dei comuni che abbiano adeguato i piani di gestione dei siti siciliani iscritti nel patrimonio Unesco e i cui comitati di pilotaggio siano regolarmente costituiti entro e non oltre il 31 dicembre 2018. I comuni nel cui territorio ricadono i beni delimitano, con delibera del consiglio comunale, l'area all'interno della quale effettuare, anche con il concorso di privati, gli interventi di recupero, tutela e valorizzazione. 16. A valere sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020, per l'esercizio finanziario 2018, è destinata la somma di 50.000 migliaia di euro per l'incremento del fondo destinato all'esecuzione di opere e spese di carattere straordinario di interesse di enti di culto, per un piano di intervento da attuare con bando di selezione dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità. 17. Al fine di tutelare e valorizzare il complesso monumentale della Fornace "Penna", l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana è autorizzato ad avviare le procedure di esproprio per l'acquisizione al patrimonio regionale del complesso monumentale Fornace "Penna", quale bene di archeologia industriale. Per le finalità del presente comma è destinata la somma di 500 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sulle risorse derivanti dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014/2020. [...] 25. Per le finalità di cui ai commi 20, 21, 22 e 23 si provvede, fino a 5.000 migliaia di euro, a valere sulle risorse derivanti dal Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) 2014/2020».

6.1.– I commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 del censurato art. 99 risulterebbero, secondo lo Stato, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. perché non avrebbero idonea copertura finanziaria «in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione – Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sono programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera CIPE n. 52/2017, che il comma 1 fa espressamente salvi e impregiudicati». D'altronde, le previsioni secondo cui «[l]'Assessorato regionale delle attività produttive è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «[l]'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi [...] a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19) non costituirebbero coperture finanziarie idonee per gli obiettivi previsti dai commi impugnati, in quanto non in linea con la normativa dell'Unione europea sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020.

Contrasterebbero altresì con l'art. 81, terzo comma, Cost. i commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 dell'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, «che finalizzano risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione intende riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione Siciliana con la delibera n. 26 del 10 agosto 2016 per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016 [poiché la loro disponibilità] non può considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione».

Secondo la Regione Siciliana, la riprogrammazione non sarebbe di immediata applicabilità, ma abbrevierebbe i tempi in vista di un'eventuale rimodulazione degli interventi approvati con la delibera n. 52 del 2017 e analogamente avverrebbe per le risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e coesione inerenti al periodo 2014-2020.

6.2.– Anche in questo caso era stato ritenuto che, «in ordine alle contrapposte argomentazioni delle parti in causa, emerge l'esigenza di acquisire ulteriori elementi di conoscenza, essendo evidente che l'iscrizione in bilancio e la destinazione specifica dei fondi strutturali non possono avere solo “natura programmatica” e devono essere comunque coerenti con la disciplina generale di tali fondi. In particolare, non risulta indicato analiticamente il regime giuridico dei diversi fondi incisi dal mutamento di destinazione, di tal che non è possibile verificare se i nuovi obiettivi previsti dal citato art. 99 siano compatibili con tale regime e, in quanto tali, perseguibili con le risorse afferenti a tali fondi. Pertanto, anche in ordine a tali elementi si rende necessario ordinare incumbenti alle parti, di indicare le ragioni che – a loro avviso – rendono compatibile o meno la disciplina giuridica delle risorse previste dalle norme impugnate con le nuove destinazioni e con il parametro di cui all'invocato art. 81, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 197 del 2019).

I relativi incumbenti sono stati specificati prescrivendo nell'ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197 del 2019 che: «c.1.) la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre – per ciascun comma impugnato dallo Stato – la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme; c.2.) il Ministro dell'economia e delle finanze precisi analiticamente se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali previsti nell'art. 99 siano compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione; inoltre, indichi quantitativamente – con riferimento al suddetto art. 99 – le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione, precisando se la disciplina inerente all'impiego dei suddetti fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme».

6.3.– La Regione Siciliana ha inviato entro il termine assegnato un quadro estremamente analitico degli interventi oggetto del contestato art. 99 e dai riferimenti ivi contenuti si evince che tutti gli interventi sono riconducibili alla disciplina del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo

agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Gli esiti dell'istruttoria non hanno consentito di superare tutte le incognite circa l'esatto e puntuale rispetto dei procedimenti legislativi e amministrativi necessari per il proficuo impiego dei fondi il cui espletamento appare quanto meno in ritardo. Peraltro la documentazione inviata ha messo in luce il concreto pericolo che i tempi del coordinamento statale in tema di utilizzazione dei fondi europei siano ormai incompatibili con la loro proficua spendita, secondo quanto previsto dalla disciplina europea.

Va detto, innanzitutto, che l'analitico elaborato presentato dalla Regione Siciliana indica scopi e caratteri delle singole iniziative compatibili in astratto e sostanzialmente conformi alla disciplina e alle finalità dei Fondi europei interessati all'istruttoria.

In sostanza, gli elementi prodotti dalla Regione Siciliana inducono a ritenere che non vi siano preclusioni assolute alla spendita delle risorse relative ai fondi in questione per le finalità analiticamente indicate dalle disposizioni impugnate, ma che la loro utilizzazione sia subordinata all'acquisizione di alcuni elementi necessari per la concreta attuazione degli interventi. La Regione ribadisce in proposito che si tratterebbe solo di rimodulazioni interne ai programmi non comportanti una revisione degli obiettivi strategici o una modifica della dotazione finanziaria, ma semplicemente la riduzione dei tempi del procedimento di avvio della fase attuativa.

D'altra parte, se non si può negare consistenza all'argomento dello Stato, secondo cui per l'eventuale nuova finalizzazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana occorre passare attraverso un corretto processo di riprogrammazione, non può tuttavia sottacersi che lo stesso debba intervenire tempestivamente secondo la necessaria regia statale.

Sotto tale profilo è utile ricordare le prescrizioni contenute nell'art. 3 («Disposizioni attuative e monitoraggio») della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 10 luglio 2017, n. 52, richiamata nelle memorie della Regione resistente, ove si prevede che, «[i]n conformità con quanto disposto dalla delibera n. 10/2015, in caso di eventuali rimodulazioni finanziarie che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria complessiva, provvedono congiuntamente la Regione Siciliana, quale Amministrazione titolare del Programma, e il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale Amministrazione responsabile del coordinamento dei Fondi SIE di riferimento».

La Regione Siciliana, peraltro, si dichiara disponibile a modificare adeguatamente tutte le disposizioni impugnate in conformità con le richieste statali che dovessero pervenire sia sotto forma di ulteriori delibere del CIPE, sia sotto forma di specifiche richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

Pur avendo l'istruttoria confermato che permangono criticità circa il perfezionamento dei procedimenti che dovrebbero condurre alla proficua utilizzazione dei fondi europei, esistono fondate ragioni a favore del rigetto delle censure dello Stato. Si rende, in questo caso, necessario un bilanciamento tra l'interesse finanziario primario alla corretta utilizzazione e spendita dei fondi in modo conforme alla disciplina europea e quello inerente alla corretta sequenza dei procedimenti amministrativi che, alla data odierna, avrebbero dovuto essere ormai perfezionati attraverso la leale cooperazione tra Stato e Regione.

A ben vedere, dall'accoglimento del ricorso dello Stato non potrebbe che derivare un'ulteriore stasi, che pregiudicherebbe in modo quasi certamente definitivo l'utilizzazione dei fondi europei. È bene infatti ricordare che tutti i fondi europei in discussione si riferiscono al periodo 2014-2020 e che la relativa disciplina fissa al 31 dicembre 2023 il termine ultimo per presentare i pertinenti rendiconti all'Unione europea.

Per il ciclo di programmazione economica 2014-2020, il regolamento n. 1303/2013/UE vincola infatti le amministrazioni titolari di programmi operativi a presentare «alla Commissione europea richieste di rimborso relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno

successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi. Ove entro quella data non sia stata utilizzata una parte dell'importo in un programma operativo, per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi, o non siano state presentate richieste di rimborso, la Commissione "procede al disimpegno" (art. 136, comma 1, del citato regolamento). Analogamente, il comma 2 del medesimo art. 136 dispone che "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti"» (sentenza n. 5 del 2020).

Con riguardo agli interventi finanziati anche solo parzialmente con «fondi europei e/o fondi strutturali», questa Corte ha, anche recentemente, affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea (sentenza n. 5 del 2020).

Tenuto conto che, ai sensi del regolamento europeo precedentemente richiamato, il disimpegno dei fondi avviene entro tre anni dall'impegno formale senza presentare l'apposito rendiconto e che la presente controversia si colloca nel segmento finale del tempo messo a disposizione dall'Unione europea per usufruire dei fondi, è chiaro che la pretesa dello Stato di assicurare comunque la pregiudizialità di una nuova delibera del CIPE risulta intempestiva, in relazione a un cronoprogramma normativo già disatteso quanto alla fisiologica tempistica.

Allo stato delle cose, va precisato che il principio di leale cooperazione che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni impone che il procedimento concertato, previsto dalla delibera CIPE precedentemente richiamata, o analogo procedimento semplificato, venga messo rapidamente in atto da entrambe le parti e tradotto nei provvedimenti, comunque indefettibilmente necessari per evitare il disimpegno dei fondi in esame.

In definitiva, fermo restando che l'avvio e la realizzazione degli interventi previsti dall'art. 99 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 dovrà avvenire previo perfezionamento di tutti gli atti propedeutici all'utilizzazione delle risorse *secundum legem*, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri devono ritenersi non fondate in ragione della prioritaria necessità di procedere all'impegno e all'attuazione degli interventi entro le scadenze improrogabilmente previste dalla normativa europea.

Sulla base di tali considerazioni, e nei termini già precisati, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 4 e 5, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 81, 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 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

Sentenza: 9 marzo 2020, n. 63

Materia: Caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l’esercizio venatorio”)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6
- estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l’esercizio venatorio”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e in relazione agli artt. 13, 18 e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

L’art. 1, comma 1, lettera c) prevede che la Regione possa avvalersi dei falconieri registrati per svolgere l’attività di controllo della fauna selvatica, tra cui rientra l’attuazione dei piani di abbattimento. A tal proposito il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato il contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che individua, in maniera tassativa, i soggetti abilitati all’attuazione dei piani di abbattimento, senza includervi i cacciatori, alla cui categoria appartengono i falconieri.

Su tale questione è intervenuta la rinuncia dell’Avvocatura a seguito della sopravvenuta legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese), con accettazione in udienza da parte della difesa della Regione Veneto; pertanto, con riferimento alla citata disposizione, la Corte dichiara l’estinzione del processo ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 107 del 2017 e n. 189 del 2016; ordinanze n. 224 e n. 204 del 2017).

Il giudizio prosegue invece in riferimento alla questione relativa all’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che autorizza l’allenamento e l’addestramento del falco per tutto l’anno, con divieto di cattura della fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l’abbattimento, nelle zone di cui all’art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

La questione ad avviso della Corte è fondata.

La norma è stata censurata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 13 e 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l'autorizzazione all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione, ma solo quello di cattura, non offrirebbe adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale, quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia.

Il ricorso fonda le censure sulla base della giurisprudenza della Corte secondo la quale: «La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. La Corte infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché "sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi" (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 74 del 2017).

L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2019).

La Regione Veneto si è difesa deducendo che la norma impugnata vieta la cattura della fauna selvatica durante i periodi e nelle zone in cui è inibito l'abbattimento, e ha sottolineato che questo divieto avrebbe un contenuto "sostanzialmente identico" al divieto di predazione già previsto dalla legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), su cui ha inciso la legge impugnata, la cui illegittimità costituzionale era stata già esclusa dalla Corte con la sentenza n. 468 del 1999.

La norma impugnata, modificando la legge reg. Veneto n. 2 del 2000, sposta la competenza relativa alle autorizzazioni all'addestramento e all'allenamento dei falchi dalla Provincia alla Regione e modifica la legge regionale precedente in ordine ai periodi per i quali è richiesta tale autorizzazione. La norma precedente prevedeva l'autorizzazione per i periodi di caccia chiusa, mentre la novella si riferisce ai periodi in cui, pur essendo aperta la caccia, non è previsto "l'abbattimento".

La Corte rileva che le suddette specifiche modificazioni del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000 non violano la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché, come rilevato dalla difesa della Regione, la nuova disciplina viene, sotto questo aspetto, ad essere più restrittiva; infatti, i periodi nei quali non è previsto l'abbattimento, a cui si riferisce il divieto di cattura della fauna selvatica durante l'allenamento e l'addestramento del falco, includono anche i giorni di necessaria sospensione dell'attività venatoria; in tali giornate che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, cadono il martedì e il venerdì, è in ogni caso preclusa la caccia, anche quando la stagione venatoria è aperta, così da attenuare l'impatto di tale attività sulla fauna selvatica.

Tuttavia, tale positivo aspetto della normativa impugnata non appare, ad avviso della Corte, sufficiente ad escludere il complessivo abbassamento del livello della tutela ambientale come censurato dalla difesa dell'Avvocatura.

Invero, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si incentra su un'altra decisiva modificazione, laddove il precedente divieto di "predazione" da parte del falco è divenuto con la novella impugnata divieto di "cattura".

La cattura si identifica, infatti, con lo scopo stesso della caccia, ma, contrariamente a quanto sottintende la difesa della Regione Veneto, il divieto per il falconiere di appropriarsi della preda non esclude che questa sia comunque uccisa dal falco.

Il precedente divieto di predazione, secondo la resistente, avrebbe gli stessi effetti pratici dell'attuale divieto di cattura, quando, invece, proprio a seguito dell'interpretazione data dalla Corte con la sentenza n. 468 del 1999 della precedente norma, novellata dalla disposizione impugnata,

l'occasionale uccisione della selvaggina da parte del falco comportava la sanzione per il falconiere, integrando un'ipotesi di violazione del divieto di caccia.

La permanenza del divieto di predazione comporta l'obbligo per il falconiere di evitare, per quanto possibile, la predazione da parte del falco, adottando quelle cautele che vengono, del resto, già messe in atto con l'addestramento tramite il cosiddetto "logoro" (un finto uccello che funge da preda) e nutrendo in maniera appropriata il rapace, onde disincentivare la predazione da parte dello stesso.

In tal senso, la norma precedente, che, pur autorizzando il volo del falco durante l'intero periodo dell'anno, vietava «in termini assoluti ogni attività di addestramento o di allenamento implicante predazione» (sentenza n. 468 del 1999), costituiva un punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza di mantenere il rapace, destinato alla caccia, in condizioni fisiche adeguate.

Va, comunque, sottolineato che la rinuncia del ricorrente all'impugnativa delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge censurata, fa salva, tra l'altro, la possibilità per la Regione di autorizzare, in determinate aree, l'addestramento dei falchi, anche accompagnati dai cani, prevedendo la possibilità di abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili.

Questa norma, in ordine alla quale è stato rinunciato il ricorso, prevede un significativo ampliamento relativamente alle possibilità di volo ed addestramento del falco nelle aree che la Regione vorrà istituire, permettendo in tali limitati spazi l'abbattimento di fauna d'allevamento. Invece, ciò che rimane interdetto, in accoglimento delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri, è la possibilità di predazione negli spazi che la norma impugnata intende riservare alla falconeria e che corrisponde, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, a quella riservata all'addestramento dei cani.

Si tratta di aree che, in base all'art. 8, comma 4-ter, lettera e), della stessa legge regionale, sono quelle in cui sono collocabili gli appostamenti fissi e nessuna evidenza è stata data dalla Regione Veneto in ordine alla estensione di tali zone e alla percentuale che tali aree rappresentano rispetto a tutto il territorio in cui è normalmente consentita la caccia.

La limitazione riferita alle aree in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e nelle quali possono essere addestrati i cani non risulta, in conclusione, elemento sufficiente a giustificare il superamento del divieto di predazione rispetto a quello di cattura introdotto dalla norma impugnata.

Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che sostituisce il divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica, abbassa il livello di tutela dell'ambiente e, quindi, invade la competenza statale.

SENTENZA N. 63
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-12 aprile 2019, depositato in cancelleria il 16 aprile 2019, iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nelle camere di consiglio del 26 febbraio e del 9 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e in relazione agli artt. 13, 18 e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– La prima delle disposizioni impuginate consente l'allenamento e l'addestramento del falco durante tutto l'anno, con divieto di cattura di fauna selvatica, ma senza divieto di predazione e, secondo la difesa dello Stato, sarebbe in contrasto con le disposizioni statali che autorizzano l'esercizio dell'attività venatoria solo in determinati periodi dell'anno, al fine di salvaguardare la consistenza della fauna selvatica e di garantire la tutela dell'ambiente.

3.– Quanto all'altra previsione normativa censurata, l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che prevedeva che la Regione potesse avvalersi dei falconieri registrati per svolgere l'attività di controllo della fauna selvatica, tra cui rientra l'attuazione dei piani di abbattimento, il Presidente del Consiglio dei ministri ne ha denunciato il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che individua, in maniera tassativa, i soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento, senza includervi i cacciatori, alla cui categoria appartengono i falconieri.

Su tale seconda questione è intervenuta la rinuncia dell'Avvocatura a seguito della sopravvenuta legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese), con accettazione in udienza da parte della difesa della Regione Veneto; pertanto, con

riferimento alla citata disposizione, va dichiarata l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 107 del 2017 e n. 189 del 2016; ordinanze n. 224 e n. 204 del 2017).

4.– Il giudizio deve proseguire in riferimento alla questione relativa all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che autorizza l'allenamento e l'addestramento del falco per tutto l'anno, con divieto di cattura della fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l'abbattimento, nelle zone di cui all'art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

5.– La questione è fondata.

6.– La norma è stata censurata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 13 e 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l'autorizzazione all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione, ma solo quello di cattura, non offrirebbe adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale, quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia.

Il ricorso fonda le censure sulla base della giurisprudenza di questa Corte secondo la quale: «La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una “materia trasversale” poiché “sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi” (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 74 del 2017).

L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2019).

La Regione Veneto si è difesa deducendo che la norma impugnata vieta la cattura della fauna selvatica durante i periodi e nelle zone in cui è inibito l'abbattimento, e ha sottolineato che questo divieto avrebbe un contenuto “sostanzialmente identico” al divieto di predazione già previsto dalla legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), su cui ha inciso la legge impugnata, la cui illegittimità costituzionale era stata già esclusa da questa Corte con la sentenza n. 468 del 1999.

7.– La norma impugnata, modificando la legge reg. Veneto n. 2 del 2000, sposta la competenza relativa alle autorizzazioni all'addestramento e all'allenamento dei falchi dalla Provincia alla Regione e modifica la legge regionale precedente in ordine ai periodi per i quali è richiesta tale autorizzazione. La norma precedente prevedeva l'autorizzazione per i periodi di caccia chiusa, mentre la novella si riferisce ai periodi in cui, pur essendo aperta la caccia, non è previsto “l'abbattimento”.

Va rilevato che le suddette specifiche modificazioni del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000 non violano la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché, come rilevato dalla difesa della Regione, la nuova disciplina viene, sotto questo aspetto, ad essere più restrittiva; infatti, i periodi nei quali non è previsto l'abbattimento, a cui si riferisce il divieto di cattura della fauna selvatica durante l'allenamento e l'addestramento del falco, includono anche i giorni di necessaria sospensione dell'attività venatoria; in tali giornate che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, cadono il martedì e il venerdì, è in ogni caso preclusa la caccia, anche quando la stagione venatoria è aperta, così da attenuare l'impatto di tale attività sulla fauna selvatica.

Tuttavia, tale positivo aspetto della normativa impugnata non appare sufficiente ad escludere il complessivo abbassamento del livello della tutela ambientale come censurato dalla difesa dell'Avvocatura.

8.– Invero, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si incentra su un'altra decisiva modificazione, laddove il precedente divieto di “predazione” da parte del falco è divenuto con la novella impugnata divieto di “cattura”.

La cattura si identifica, infatti, con lo scopo stesso della caccia, ma, contrariamente a quanto sottintende la difesa della Regione Veneto, il divieto per il falconiere di appropriarsi della preda non esclude che questa sia comunque uccisa dal falco.

Il precedente divieto di predazione, secondo la resistente, avrebbe gli stessi effetti pratici dell'attuale divieto di cattura, quando, invece, proprio a seguito dell'interpretazione data da questa Corte con la sentenza n. 468 del 1999 della precedente norma, novellata dalla disposizione impugnata, l'occasionale uccisione della selvaggina da parte del falco comportava la sanzione per il falconiere, integrando un'ipotesi di violazione del divieto di caccia.

La permanenza del divieto di predazione comporta l'obbligo per il falconiere di evitare, per quanto possibile, la predazione da parte del falco, adottando quelle cautele che vengono, del resto, già messe in atto con l'addestramento tramite il cosiddetto “logoro” (un finto uccello che funge da preda) e nutrendo in maniera appropriata il rapace, onde disincentivare la predazione da parte dello stesso.

In tal senso, la norma precedente, che, pur autorizzando il volo del falco durante l'intero periodo dell'anno, vietava «in termini assoluti ogni attività di addestramento o di allenamento implicante predazione» (sentenza n. 468 del 1999), costituiva un punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza di mantenere il rapace, destinato alla caccia, in condizioni fisiche adeguate.

Va, comunque, sottolineato che la rinuncia del ricorrente all'impugnativa delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge censurata, fa salva, tra l'altro, la possibilità per la Regione di autorizzare, in determinate aree, l'addestramento dei falchi, anche accompagnati dai cani, prevedendo la possibilità di abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili.

Questa norma, in ordine alla quale è stato rinunciato il ricorso, prevede un significativo ampliamento relativamente alle possibilità di volo ed addestramento del falco nelle aree che la Regione vorrà istituire, permettendo in tali limitati spazi l'abbattimento di fauna d'allevamento.

Invece, ciò che rimane interdetto, in accoglimento delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri, è la possibilità di predazione negli spazi che la norma impugnata intende riservare alla falconeria e che corrisponde, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, a quella riservata all'addestramento dei cani.

Si tratta di aree che, in base all'art. 8, comma 4-ter, lettera e), della stessa legge regionale, sono quelle in cui sono collocabili gli appostamenti fissi e nessuna evidenza è stata data dalla Regione Veneto in ordine alla estensione di tali zone e alla percentuale che tali aree rappresentano rispetto a tutto il territorio in cui è normalmente consentita la caccia.

La limitazione riferita alle aree in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e nelle quali possono essere addestrati i cani non risulta, in conclusione, elemento sufficiente a giustificare il superamento del divieto di predazione rispetto a quello di cattura introdotto dalla norma impugnata.

9.– Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che sostituisce il divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica, abbassa il livello di tutela dell'ambiente e, quindi, invade la competenza statale.

Da ciò discende l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio”), che sostituisce l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi

per l'esercizio venatorio), nella parte in cui prevede il divieto di cattura in luogo del divieto di predazione di fauna selvatica;

2) *dichiara* estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

Sentenza: 26 febbraio 2020, n. 64

Materia: Governo del territorio – edilizia - urbanistica

Parametri invocati: Articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Veneto

Oggetto: articolo 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente alle parole: *“purché la determinazione sia avvenuta all’atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”*.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione. La norma regionale sostituisce la tabella allegata alla legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), stabilendo i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo ai fabbricati oggetto di intervento. La legge dispone che tali parametri si applichino ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione e quindi, con la disposizione qui censurata, precisa: *“resta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell’entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell’articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all’atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”*. Per il rimettente, la norma censurata, nel sottrarre alla diretta applicazione della disciplina statale in vigore al momento del rilascio del titolo edilizio le determinazioni della quota del costo di costruzione erroneamente effettuate in base alla disciplina regionale preesistente, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia *“governo del territorio”* affermato dalla legge statale. Il rimettente denuncia anche la violazione dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché lo stesso art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001, costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, determinando la misura di un contributo destinato a coprire i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento edificatorio cui si riferisce. La norma è censurata anche in relazione agli articoli 5, 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost., dei quali costituirebbe diretta attuazione l'art. 2,

comma 3, del t.u. edilizia, laddove stabilisce che: *“le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi”*. Altro profilo censurato riguarda l’effetto erosivo della norma sull’entità del contributo per il costo di costruzione spettante ai Comuni, da cui il rimettente fa conseguire una violazione del principio di equiordinazione fra enti territoriali (art. 114 Cost.), del principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.) e del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.). E’ stato poi denunciato un contrasto della norma con l’art. 117, comma secondo, lettera l), Costituzione. Secondo il TAR Veneto, infatti, l’atto di imposizione e liquidazione del contributo per il costo di costruzione dà vita a un rapporto obbligatorio il cui contenuto è determinato interamente dalla legge. La norma censurata, assoggettando tale rapporto a una disciplina peculiare, ed in particolare escludendone la modificabilità da parte del Comune dopo il rilascio del titolo, inciderebbe sul relativo regime giuridico, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile”. Infine, il rimettente denuncia la violazione dell’art. 3 Costituzione per irragionevolezza della norma censurata, la quale, disciplinando rapporti obbligatori il cui contenuto è stabilito dalla legge, ne regola diversamente gli effetti in dipendenza del fatto che il Comune abbia o meno fatto corretta applicazione della legge vigente al momento del rilascio del titolo. Nell’introdurre i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione, l’art. 2, comma 2, della l.r. Veneto 4/2015 ne dispone l’applicazione anche ai procedimenti in corso, relativi ai permessi di costruire nei quali il Comune non abbia ancora provveduto a determinare detta quota. In continuità con tale previsione si colloca poi quella del comma successivo, qui censurato, che fa salve le determinazioni compiute “in diretta attuazione del comma 9 dell’articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001” solo ove avvenute all’atto del rilascio del titolo edilizio, “e non con successiva richiesta di conguaglio”. Il dato letterale evidenzia pertanto la chiara volontà del legislatore regionale di non intaccare le determinazioni erroneamente compiute dai Comuni in base alla preesistente legge regionale, rendendo prive di effetto le successive richieste di conguaglio volte ad adeguare il contributo per il costo di costruzione alle previsioni della legge statale applicabile. Con l’entrata in vigore del testo unico sull’edilizia (d.p.r. 380/2001) la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dall’articolo 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione. La Regione Veneto ha progressivamente adottato tabelle per la determinazione della quota del contributo con proprie leggi regionali, fino all’adozione della l.r. Veneto 61/1985, che prevedeva una quota minima dell’uno e mezzo per cento. La tabella allegata alla 61/1985 non è stata adeguata alla “forbice” prevista dal t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001, all’entrata in vigore del quale, il legislatore veneto, ha ritenuto di adottare una disposizione transitoria, ovvero l’art. 13 della legge 1° agosto 2003, n. 16 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia). Tale disposizione, prospettando l’entrata in vigore di una “legge regionale di riordino della disciplina edilizia”, ha disposto per l’applicazione, in via immediata e sino all’adozione di tale nuova legge, sia del t.u. edilizia, sia delle previsioni della l. reg. 61/1985 “che regolano la materia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo”. La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato alcune incertezze interpretative anche con riferimento al tema del contributo per il costo di costruzione. Sul punto, la Corte ricorda come la giurisprudenza amministrativa si è ben presto orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale. Ed è proprio sulla scorta di tale orientamento che il legislatore veneto è intervenuto con la norma censurata, evidentemente destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all’atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi

domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione interpretativa favorevole all'applicazione immediata e diretta della legge statale. Nel merito, secondo la Corte, la prima censura è fondata. Invero, la norma oggetto di scrutinio, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione. Tale effetto determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia "governo del territorio". La Corte ha affermato che nell'ambito della normativa di principio di detta materia rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo (vengono richiamate le sentenze 303/2003 e 231/2016). In tal senso appare evidentemente connotata la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, che, nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività. Ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato. Per la Corte, pertanto, l'art. 2, comma 3, della l.r. Veneto 4/2015 deve, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., nella parte in cui fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione in base all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio. La dichiarazione di illegittimità costituzionale va quindi pronunciata per quella parte della norma censurata che inizia con la parola "purché" e termina con la parola "conguaglio".

SENTENZA N. 64
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra la General Beton Italy srl e il Comune di Romano d'Ezzelino con ordinanza del 5 febbraio 2019, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, 118, comma primo, e 119, commi primo, secondo e quarto, della Costituzione.

Tale norma è contenuta nella legge regionale che, attuando la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», d'ora innanzi: t.u. edilizia), sostituisce la tabella allegata alla legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), stabilendo i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione relativo ai fabbricati oggetto di intervento.

La legge dispone che tali parametri si applichino «ai procedimenti in corso relativi ai permessi di costruire nei quali il comune non abbia ancora provveduto a determinare la quota del costo di costruzione»; quindi, con la disposizione qui censurata, precisa: «[r]esta fermo quanto già determinato dal comune, in relazione alla quota del costo di costruzione, prima dell'entrata in vigore della presente legge in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».

1.1.- Il giudice a quo denuncia anzitutto la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost.

La norma censurata, infatti, nel sottrarre alla diretta applicazione della disciplina statale in vigore al momento del rilascio del titolo edilizio le determinazioni della quota del costo di costruzione erroneamente effettuate in base alla disciplina regionale preesistente, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» affermato dalla legge statale.

1.2.– Il rimettente denuncia inoltre la violazione dell'art. 119, comma secondo, Cost., poiché lo stesso art. 16, comma 9, del t.u. edilizia costituirebbe principio di coordinamento della finanza pubblica, determinando la misura di un contributo destinato a coprire i costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento edificatorio cui si riferisce.

1.3.– La norma è censurata anche in relazione agli artt. 5, 117, comma terzo, e 118, comma primo, Cost., dei quali costituirebbe diretta attuazione l'art. 2, comma 3, del t.u. edilizia, laddove stabilisce che: «[I]e disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi».

Tale ultima previsione, infatti, farebbe riferimento a una disciplina transitoria e cedevole, destinata a trovare applicazione nelle more dell'adeguamento delle legislazioni regionali ai principi contenuti nel testo unico, che la norma censurata finisce con il disapplicare, costituendo un regime differenziato rispetto a quello applicabile sull'intero territorio nazionale.

1.4.– Un ulteriore profilo di censura riguarda poi l'effetto erosivo della norma sull'entità del contributo per il costo di costruzione spettante ai Comuni, da cui il rimettente fa conseguire una violazione del principio di equiordinazione fra enti territoriali (art. 114 Cost.), del principio di autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119, commi primo, secondo e quarto, Cost.) e del principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

1.5.– Ancora, è denunciato un contrasto della norma con l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Secondo il TAR Veneto, infatti, l'atto di imposizione e liquidazione del contributo per il costo di costruzione dà vita a un rapporto obbligatorio il cui contenuto è determinato interamente dalla legge; la norma censurata, assoggettando tale rapporto a una disciplina peculiare, ed in particolare escludendone la modificabilità da parte del Comune dopo il rilascio del titolo, inciderebbe sul relativo regime giuridico, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

1.6.– Infine, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza della norma censurata, la quale, disciplinando rapporti obbligatori il cui contenuto è stabilito dalla legge, ne regola diversamente gli effetti in dipendenza del fatto che il Comune abbia o meno fatto corretta applicazione della legge vigente al momento del rilascio del titolo.

2.– Il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Ha sostenuto, al riguardo, che la norma censurata non sarebbe applicabile al giudizio a quo, in quanto estranea alla determinazione del contributo per il costo di costruzione avvenuta in data anteriore alla sua entrata in vigore, e che la diversa interpretazione accolta dal TAR Veneto sarebbe contraria al generale principio di irretroattività della legge, di cui all'art. 11 disp. prel. cod. civ.

2.1.– L'eccezione è infondata.

La natura retroattiva della norma censurata è anzitutto desumibile da un'interpretazione letterale della stessa.

Nell'introdurre i nuovi parametri per la determinazione della quota del costo di costruzione, l'art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015 ne dispone l'applicazione anche ai procedimenti in corso, relativi ai permessi di costruire nei quali il Comune non abbia ancora provveduto a determinare detta quota; ed in continuità con tale previsione si colloca poi quella del comma successivo, qui censurato, che fa salve le determinazioni compiute «in diretta attuazione del comma 9 dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001» solo ove avvenute all'atto del rilascio del titolo edilizio, «e non con successiva richiesta di conguaglio».

Il dato letterale evidenzia pertanto la chiara volontà del legislatore regionale di non intaccare le determinazioni erroneamente compiute dai Comuni in base alla preesistente legge regionale, rendendo prive di effetto le successive richieste di conguaglio volte ad adeguare il contributo per il costo di costruzione alle previsioni della legge statale applicabile.

2.2.(Anche un'interpretazione di tipo sistematico e teleologico conduce al medesimo risultato.

In tal senso, è opportuna una breve ricostruzione del quadro normativo inerente alla disciplina del contributo per il costo di costruzione.

Tale contributo fu introdotto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che, all'art. 3, prevedeva che il rilascio della concessione edilizia comportasse «la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione»; detto contributo, per gli edifici di nuova fabbricazione, era quantificato in «una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione» (art. 6, comma 3).

Successivamente, l'art. 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94, ridusse la quota in misura «non superiore al 10 per cento»; la preesistente “forbice” fu poi ripristinata dall'art. 7, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica).

Con l'entrata in vigore del t.u. edilizia, infine, la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dal citato art. 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione.

La Regione Veneto ha progressivamente adottato tabelle per la determinazione della quota del contributo con proprie leggi regionali, fino all'adozione della citata legge reg. Veneto n. 61 del 1985, che prevedeva una quota minima dell'uno e mezzo per cento.

La tabella allegata a tale ultima legge non è stata adeguata alla “forbice” prevista dal t.u. edilizia, all'entrata in vigore del quale il legislatore veneto ha ritenuto di adottare una disposizione transitoria, ovvero l'art. 13 della legge 1° agosto 2003, n. 16 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia).

Tale disposizione, prospettando l'entrata in vigore di una «legge regionale di riordino della disciplina edilizia», ha disposto per l'applicazione, in via immediata e sino all'adozione di tale nuova legge, sia del t.u. edilizia, sia delle previsioni della l. reg. n. 61 del 1985 «che regolano la materia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo».

La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato alcune incertezze interpretative anche con riferimento al tema del contributo per il costo di costruzione.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa si è tuttavia ben presto orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio, dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale.

2.3.(Ed è proprio sulla scorta di tale orientamento che il legislatore veneto è intervenuto con la norma censurata, evidentemente destinata a riguardare i casi nei quali i Comuni, all'atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal t.u. edilizia, salvo poi domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione ermeneutica favorevole all'applicazione immediata e diretta della legge statale.

Significativa, in tal senso, è l'indicazione offerta dallo stesso legislatore regionale nei lavori preparatori, ed in particolare nel comunicato del Consiglio regionale del Veneto del 6 marzo 2015, in cui è così chiarita la finalità della legge: «non potranno esserci richieste di conguaglio successive all'atto del rilascio del permesso di costruire, cosa che alcuni Comuni, per timore di possibili responsabilità contabili, stavano iniziando a fare. Le uniche richieste retroattive saranno quelle previste in caso di errori materiali, ma non certo per le interpretazioni errate delle norme date nel passato da parte del funzionario comunale competente».

2.4.(Va quindi condivisa la tesi del rimettente secondo cui la norma censurata si applica anche alle richieste di conguaglio anteriori alla sua entrata in vigore; ne consegue una valutazione di sussistenza del requisito della rilevanza.

3.(Nel merito, la prima censura è fondata.

3.1.(Invero, la norma oggetto di scrutinio, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione.

Tale effetto determina la disapplicazione di una norma statale di principio nella materia «governo del territorio».

Questa Corte ha infatti affermato che nell'ambito della normativa di principio di detta materia rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo (sentenze n. 231 del 2016 e n. 303 del 2003), ivi comprese quelle che «concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità (sentenza n. 1033 del 1988; nello stesso senso, sentenza n. 13 del 1980).

In tal senso appare evidentemente connotata la previsione di cui all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia, che, nel fissare una cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione, persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

In proposito, è appena il caso di osservare che, nell'ambito che qui occupa, solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato.

3.2.(L'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015 deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost., nella parte in cui fa salve le determinazioni della quota del costo di costruzione in base all'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia soltanto ove avvenute all'atto del rilascio del permesso di costruire, e non con una successiva richiesta di conguaglio.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale va quindi pronunciata per quella parte della norma censurata che inizia con la parola «, purchè» e termina con la parola «conguaglio».

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente alle parole: «, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2020.

Sentenza: 9 marzo 2020, n. 70

Materia: Governo del territorio – edilizia - urbanistica

Parametri invocati: violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante “*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)*”. Articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell’edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)*”.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59;
- illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell’art. 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante “*Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell’edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)*”;
- cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della l.r. Puglia 5/2019 e non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. Puglia 5/2019;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, ed ha impugnato tale disposizione per violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 36 e 37 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*”, e all’art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante “*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l’economia*” noto anche come “*decreto sviluppo*”, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Il legislatore pugliese si propone l’obiettivo di interpretare l’art. 4, comma 1, della l.r. Puglia 14/2009 ed introduce una norma definita di “*interpretazione autentica*”. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5 impugnato tali disposizioni per violazione degli articoli 3, 97 e 117, terzo comma della Costituzione anche in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia, all’art. 5, comma 10, del “*decreto sviluppo*”, e all’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. 32/2019, recante “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici,*

per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55. La nuova legge regionale, 5/2019, procede alla abrogazione della predetta norma di interpretazione autentica (art. 8) e ne trasfonde il contenuto in una nuova disposizione, non più interpretativa (art. 7). Le eccezioni di inammissibilità presentate dalla Regione Puglia, per la Corte, non sono fondate. Con il primo ricorso lo Stato ha impugnato l'art. 2 della l.r. Puglia 59/2018, recante una norma di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 1, della l.r. Puglia 14/2009. Il legislatore regionale ha così stabilito che detta disposizione debba intendersi *"nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione planovolumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali"*. La difesa dello Stato sostiene che questa norma violerebbe l'art. 3 Cost. perché, lungi dall'individuare uno dei possibili significati desumibili dalla prescrizione interpretata, innoverebbe retroattivamente l'ordinamento regionale, così consentendo deroghe volumetriche, nell'ambito della ristrutturazione edilizia, oltre i limiti assentiti dalla originaria disciplina regionale del 2009. La disposizione censurata realizzerebbe, quindi, una nuova deroga ex lege agli strumenti urbanistici, ledendo il principio di ragionevolezza, coerenza e certezza del diritto, nonché il legittimo affidamento di terzi controinteressati agli ampliamenti volumetrici in deroga. La previsione regionale lederebbe altresì il buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., posto che la sua efficacia retroattiva avrebbe l'effetto di *"disorientare"* le amministrazioni comunali, che non sarebbero in grado di individuare, al fine di un corretto esercizio delle proprie funzioni, gli ampliamenti realizzati nei periodi intercorrenti tra la prima e la seconda normativa. Questa censura è strettamente collegata alla terza delle questioni, diretta a sostenere la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia, il d.p.r. 380/2001. La retroattività della disposizione, infatti, porterebbe alla sanatoria di abusi sostanziali, così violando il principio fondamentale della *"doppia conformità"*, principio in virtù del quale il manufatto edilizio deve risultare conforme sia alla disciplina urbanistica vigente quando è stato edificato, sia a quella vigente quando viene domandato l'accertamento di conformità. La successiva l.r. Puglia 5/2019, ha abrogato (art. 8) la disposizione impugnata, e introdotto un'altra dal medesimo tenore letterale di quella abrogata, ma con efficacia pro futuro (art. 7). Tali articoli sono stati autonomamente impugnati dallo Stato con il successivo ricorso anch'esso portato all'attenzione della Corte. La Corte ricorda che, il periodo di vigenza della norma retroattiva prima della sua abrogazione, per quanto limitato, non è tale da escludere in radice una sua qualche applicazione. La previsione si preoccupa di interpretare una disposizione, contenuta nella l.r. Puglia 14/2009, relativa agli ampliamenti volumetrici consentiti in caso di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti (cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva). La l.r. 14/2009 è stata adottata dalla Regione Puglia in attuazione del cosiddetto *"piano casa"*, misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge 133/2008. In particolare l'art. 11, comma 5, lettera b), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili *"incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444"*. Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali, fra cui quello pugliese, aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente. La Corte ricorda come, in origine, l'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia disponesse che, in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e

non essere considerata una nuova “costruzione, che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (articoli 10 e 22 del t.u. edilizia), doveva concludersi con la “fedele ricostruzione di un fabbricato identico”, comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali. Il successivo d.lgs. 301/2002, ha modificato la definizione di “ricostruzione”, eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell’area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di “fedele ricostruzione”. In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto “decreto sviluppo”), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con “delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse”. In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all’identità di volumetria nell’ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia. Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli “edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]” (art. 5, comma 10, del medesimo decreto). Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull’art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con l’art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), cosiddetto “decreto del fare”, convertito, con modificazioni, nella legge 98/2013 che ha qualificato come “interventi di ristrutturazione edilizia” quelli di demolizione e ricostruzione “con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente”. Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l’ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all’identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati. Questa tendenza si è arrestata, secondo la Corte, nel 2019, con l’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. 32/2019 (cosiddetto decreto “sblocca cantieri”), che ha inserito il comma 1-ter all’art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico, a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia, e il vincolo dell’area di sedime: “in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell’area di sedime e del volume dell’edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo”. Allo stato attuale, quindi, la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l’area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma. Al momento dell’adozione del “piano casa” da parte delle Regioni, invece, la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l’identità di sedime, limiti da rispettare affinché la ristrutturazione non si traducesse in una nuova costruzione, diversamente regolata dalla legislazione nazionale di settore. Alla luce di tali premesse, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2 della l.r. Puglia 59/2018 sono fondate per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia e all’art. 5, comma 10, del d.l. 70/2011 (cosiddetto “decreto sviluppo”). La disposizione impugnata, come emerge dal confronto delle due prescrizioni, non ha una portata meramente interpretativa. Al legislatore, anche regionale, prosegue la Corte, non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano

della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. La Corte ha peraltro precisato che la qualifica di norma, meramente interpretativa, va ascritta solo a quelle disposizioni *“che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore”*. La norma regionale autorizza retroattivamente modifiche alla sagoma dell'edificio, da intendersi come *“conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m.”*, così ai sensi dell'Allegato A. Per la Corte non è discutibile la portata innovativa della disposizione impugnata, la quale integra, non diversamente da quanto affermato dalla difesa dello Stato, una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rendendo irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, *“condotte [...] non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento)”*, ma che tali *“divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore»*, così realizzando una *«surrettizia ipotesi di sanatoria”*. L'irragionevolezza della disposizione censurata, con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., si accompagna ad una contestuale violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del *“decreto sviluppo”*. La questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, è fondata. In primo luogo, deve sottolinearsi che la norma statale evocata come parametro interposto, entrata in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale, assurge al rango di principio fondamentale della materia. In tale direzione, un indice significativo è offerto, anzitutto, dalla particolare sede normativa (il t.u. edilizia) prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma (avvenuto, come già detto, per mezzo dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. 32/2019). Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall'auto-qualificazione, certamente non vincolante per l'interpretazione di questa Corte, contenuta nell'art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio. L'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1-ter, è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. 1444/1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano *“inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”*, salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d.l. 32/2019. La Corte ha già avuto modo di sottolineare, che le disposizioni del t.u. edilizia integrano *“norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale”*. Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che *“in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo”*, detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b-bis, del d.l. n. 32 del 2019). Chiarita la portata del comma 1-ter, risulta evidente l'antinomia tra il suo tenore normativo e il disposto dell'art. 7 della

l.r. Puglia 5/2019. Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia è infatti incompatibile con l'art. 7 della citata l.r. Puglia 5/2019, che consente, in caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico. Inoltre, il riferimento alla necessaria costruzione entro l'area di sedime, come definita dal sopra menzionato Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo, impedisce le “*diverse dislocazioni dei volumi*” cui fa riferimento la norma regionale impugnata. Non può sostenersi, come invece argomenta la difesa regionale, che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del “*piano casa*”, considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale. Il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia stabilisce che i limiti volumetrici e di sedime si applichino “*in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione*”, così esprimendo una ratio univoca, volta a superare tutte le disposizioni, anche regionali, in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli. L'intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende quindi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale. Inoltre, poiché la norma regionale impugnata è entrata in vigore il 16 aprile 2019 mentre la norma statale è entrata in vigore il 19 aprile 2019, la disposizione non può avere avuto applicazione per i pochi giorni precedenti, essendo stata vigente per un tempo incompatibile con il consolidarsi del titolo abilitativo ai sensi dell'art. 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”. Per tale ragione può considerarsi cessata la materia del contendere della questione relativa all'art. 7 impugnato, per l'arco temporale antecedente all'entrata in vigore del nuovo art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. Regione Puglia 59/2018. Dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, n. 5, mentre dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Puglia 5/2019, nell'arco temporale antecedente all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, ed infine, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. Puglia 5/2019, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Costituzione.

SENTENZA N. 70
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)», e degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15 febbraio e il 30 maggio 2019, depositati in cancelleria il 20 febbraio e il 3 giugno 2019, iscritti, rispettivamente, ai numeri 27 e 63 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 16 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2020, il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)».

Il ricorrente ha impugnato la predetta disposizione per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (da ora in poi anche: t.u. edilizia), e all'art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia» (da ora in avanti anche: «decreto sviluppo»), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Tale disposizione introduce una norma definita di «interpretazione autentica», con la quale il legislatore pugliese si propone l'obiettivo di interpretare l'art. 4, comma 1, della menzionata legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Con autonomo e distinto ricorso, di qualche mese successivo al precedente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)».

Il ricorrente ha impugnato dette disposizioni per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”, e all'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

La nuova legge regionale procede alla abrogazione della predetta norma di interpretazione autentica (art. 8) e ne trasfonde il contenuto in una nuova disposizione, non più interpretativa (art. 7).

2.– I ricorsi propongono questioni simili nell'oggetto e nei parametri evocati. Possono essere quindi riuniti e trattati congiuntamente, al fine di essere decisi con una unica pronuncia.

3.– In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla duplice eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia con riferimento a entrambe le impugnazioni.

3.1.– Ad avviso della difesa regionale, infatti, le censure sarebbero inammissibili perché entrambe prive di motivazione e di intrinseca coerenza, dato che gli argomenti spesi dalla Avvocatura generale dello Stato non si porrebbero in un rapporto di consequenzialità logica rispetto ai parametri evocati. La carenza argomentativa viene ulteriormente sostenuta con riferimento alla censura che evoca l'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”, in relazione al quale non sarebbe «neppur minimamente accennato» il tenore dell'asserita violazione costituzionale.

3.2.– Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate. I termini delle questioni sono, infatti, sufficientemente chiari ed omogenei, risultando esaustivamente evidenziati i profili che, a parere della difesa statale, renderebbero illegittime le disposizioni impuginate.

4.– Con il primo ricorso (reg. ric. n. 27 del 2019), come dianzi anticipato, lo Stato ha impugnato l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, recante una norma di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Il legislatore regionale ha così stabilito che detta disposizione debba intendersi «nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza, alle condizioni di cui all'articolo 5, comma 3, della medesima l.r. 14/2009 e qualora insista in zona dotata delle urbanizzazioni primarie previste dalle vigenti disposizioni normative, statali e regionali».

4.1.– Sostiene la difesa dello Stato che questa norma violerebbe l'art. 3 Cost. perché, lungi dall'individuare uno dei possibili significati desumibili dalla prescrizione interpretata, innoverebbe retroattivamente l'ordinamento regionale, così consentendo deroghe volumetriche, nell'ambito della ristrutturazione edilizia, oltre i limiti assentiti dalla originaria disciplina regionale del 2009. La disposizione censurata realizzerebbe, quindi, una nuova deroga ex lege agli strumenti urbanistici, ledendo il principio di ragionevolezza, coerenza e certezza del diritto, nonché il legittimo affidamento di terzi controinteressati agli ampliamenti volumetrici in deroga.

La previsione regionale lederebbe altresì il buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., posto che la sua efficacia retroattiva avrebbe l'effetto di «disorientare» le amministrazioni comunali, che non sarebbero in grado di individuare, al fine di un corretto esercizio

delle proprie funzioni, gli ampliamenti realizzati nei periodi intercorrenti tra la prima e la seconda normativa.

Questa censura è strettamente collegata alla terza delle questioni, diretta a sostenere la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia. La retroattività della disposizione, infatti, porterebbe alla sanatoria di abusi sostanziali, così violando il principio fondamentale della "doppia conformità", principio in virtù del quale il manufatto edilizio deve risultare conforme sia alla disciplina urbanistica vigente quando è stato edificato, sia a quella vigente quando viene domandato l'accertamento di conformità.

4.2.– In via preliminare, va ricordato che la successiva legge reg. Puglia n. 5 del 2019, ha abrogato (art. 8) la disposizione impugnata, e introdotto un'altra dal medesimo tenore letterale di quella abrogata, ma con efficacia pro futuro (art. 7).

Tali articoli sono stati autonomamente impugnati dallo Stato con il successivo ricorso (reg. ric. n. 63 del 2019), anch'esso portato all'odierna attenzione di codesta Corte.

Questa autonoma impugnazione impedisce che, nel caso di specie, possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere della questione relativa all'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018. Per costante orientamento di questa Corte, la cessazione della materia del contendere è pronunciata qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e n. 180 del 2019). Il successivo ricorso del Governo avverso la norma abrogatrice e l'ulteriore disposizione aggiunta nel corpo dell'art. 4 della legge reg. n. 14 del 2009 (rappresentata dall'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019) dimostrano la persistenza di un interesse a una pronuncia nel merito, come pure argomentato dallo stesso ricorrente nella successiva impugnazione.

Peraltro, il periodo di vigenza della norma retroattiva prima della sua abrogazione, per quanto limitato, non è tale da escludere in radice una sua qualche applicazione.

5.– Prima di entrare nel merito delle prospettate questioni di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica, deve essere ricordato, a titolo di premessa, che detta previsione si preoccupa di interpretare una disposizione, contenuta nella legge reg. Puglia n. 14 del 2009, relativa agli ampliamenti volumetrici consentiti in caso di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti (cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva).

5.1.– La legge appena menzionata è stata adottata dalla Regione Puglia in attuazione del cosiddetto "piano casa", misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

In particolare l'art. 11, comma 5, lettera b), prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili «incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444».

Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali, fra cui quello pugliese, aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione) a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente.

5.2.– Per restare alla cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva, che più da vicino interessa l'oggetto del presente giudizio, talune misure regionali adottate hanno realizzato una vera e propria disciplina derogatoria non perfettamente coerente rispetto al generale quadro normativo statale.

5.2.1.– A tale riguardo, deve essere ricordato come, in origine, l'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia disponesse che, in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e non essere

considerata una nuova “costruzione” – che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (artt. 10 e 22 del t.u. edilizia) – doveva concludersi con la «fedele ricostruzione di un fabbricato identico», comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali.

Il successivo decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 (Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) ha modificato la definizione di “ricostruzione”, eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell’area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di “fedele ricostruzione”.

5.2.2.– In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto “decreto sviluppo”), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con «delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse». In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all’identità di volumetria nell’ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia.

Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli «edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]» (art. 5, comma 10, del medesimo decreto).

5.2.3.– Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull’art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con l’art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), cosiddetto “decreto del fare”, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha qualificato come “interventi di ristrutturazione edilizia” quelli di demolizione e ricostruzione «con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137] e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente».

Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l’ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all’identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati.

5.2.4.– Questa tendenza si è arrestata, nel 2019, con l’art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto “sblocca cantieri”), che ha inserito il comma 1-ter all’art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell’area di sedime: «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell’area di sedime e del volume dell’edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo».

Allo stato attuale, quindi, la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l’area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma. Al momento dell’adozione del “piano casa” da parte delle Regioni, invece, la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l’identità di sedime, limiti da rispettare affinché la ristrutturazione non si traducesse in una nuova costruzione, diversamente regolata dalla legislazione nazionale di settore.

6.– Alla luce di tali premesse, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018 sono fondate per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 70 del 2011 (cosiddetto "decreto sviluppo").

7.– L'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, oggetto della norma interpretativa, aveva previsto (e prevede) che, «[a]l fine di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente, sono ammessi interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali o misti con realizzazione di un aumento di volumetria sino al 35 per cento di quella legittimamente esistente alla data di entrata in vigore della presente legge da destinare, per la complessiva volumetria risultante a seguito dell'intervento, ai medesimi usi preesistenti legittimi o legittimati, ovvero residenziale, e/o a usi strettamente connessi con le residenze, ovvero ad altri usi consentiti dallo strumento urbanistico. A seguito degli interventi previsti dal presente articolo, gli edifici non residenziali non possono essere destinati a uso residenziale qualora ricadano all'interno delle zone territoriali omogenee E) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministero dei lavori pubblici 1444/1968». Il comma 3 del medesimo articolo si premura poi di specificare che «[g]li interventi di ricostruzione devono essere realizzati nel rispetto delle altezze massime e delle distanze minime previste dagli strumenti urbanistici. È consentito il mantenimento dei distacchi, degli arretramenti e degli allineamenti dei manufatti preesistenti limitatamente alla sagoma preesistente. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, e nel caso di ricostruzione di edifici all'interno della sagoma planimetrica dell'esistente, le volumetrie complessive ricostruite sono consentite nel rispetto delle altezze massime della strumentazione urbanistica comunale vigente e delle distanze minime previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (...)».

In tal senso l'aumento volumetrico, in caso di ricostruzione e demolizione, era (ed è) condizionato dalla legge regionale al rispetto delle altezze e delle distanze previste dagli strumenti urbanistici o, in mancanza, dall'art. 9 del decreto Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765), o comunque all'osservanza della sagoma dell'edificio preesistente rispetto ai distacchi, agli allineamenti e agli arretramenti.

7.1.– In simile contesto, qualche anno dopo, il legislatore pugliese, con la citata legge reg. Puglia n. 59 del 2018, ha inserito l'impugnata norma di interpretazione autentica, la quale ha disposto che il sopra menzionato art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 deve essere inteso nel senso che «l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici a destinazione residenziale o non residenziale, può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza».

7.2.– La disposizione impugnata, come emerge dal confronto delle due prescrizioni, non ha una portata meramente interpretativa.

Questa Corte, con riferimento a una norma di altra Regione che interpretava la locuzione «edifici esistenti» nel senso di includervi «anche gli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità» (così allargando, in via retroattiva, la platea dei manufatti beneficiari degli ampliamenti volumetrici previsti dal "piano casa"), ha ribadito la «sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019).

Al legislatore – anche regionale – «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni

che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (sentenza n. 73 del 2017).

7.2.1.– Questa Corte ha, peraltro, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, relativi al «principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; [al]la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; [al]la coerenza e [al]la certezza dell'ordinamento giuridico; [al] rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 73 del 2013; ex plurimis, da ultimo anche sentenze n. 174 e n. 108 del 2019).

Questa Corte ha peraltro precisato che la qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (sentenza n. 73 del 2017).

La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché «la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata» (sentenza n. 73 del 2017; ex plurimis, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

7.3.– Alla luce di questi criteri si deve concludere che la specificazione contenuta nella disposizione impugnata è insuscettibile di essere ricompresa nell'originario contenuto dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

La norma regionale fa infatti riferimento a una «diversa sistemazione plano-volumetrica o a diverse dislocazioni del volume nell'area di pertinenza». Estende, quindi, in via retroattiva, l'oggetto della disposizione originaria: con riferimento alle «diverse dislocazioni», la disposizione censurata consente nuove e distinte costruzioni rispetto all'immobile originario, collocate in luogo diverso dal precedente ancorché nella medesima area di pertinenza.

È vero che, con l'art. 5, comma 9, del citato «decreto sviluppo», il legislatore nazionale ha consentito interventi di demolizione e ricostruzione anche con «delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse», ma tale fattispecie disciplina l'ipotesi affatto diversa del possibile trasferimento (cosiddetto decollo), nell'ambito delle scelte di pianificazione dell'ente locale, dei volumi da una determinata area del territorio ad altra zona che ammetta l'edificabilità. «Delocalizzazione», peraltro, che rimane preclusa agli «edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta» (art. 5, comma 10, del «decreto sviluppo»).

A tacere del fatto che la norma regionale fa retroagire al 2009 una possibilità prevista dalla disciplina statale solo nel 2011, la disposizione introdotta dalla Regione Puglia ha una portata diversa e più ampia rispetto alla disciplina dello Stato, la quale non ammette la «dislocazione» dei volumi, così come previsto da quest'ultima disposizione.

7.4.– A conclusioni analoghe può giungersi per l'ambiguo riferimento alle «diverse sistemazioni plano-volumetriche».

La norma regionale autorizza retroattivamente modifiche alla sagoma dell'edificio, da intendersi come «conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m.»: così ai sensi dell'Allegato A, recante «Quadro delle definizioni uniformi» dello Schema di regolamento edilizio tipo, adottato a seguito di intesa in Conferenza unificata del 20 ottobre 2016.

Il t.u. edilizia ha sempre richiesto, come si è visto supra, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, il rispetto della sagoma dell'edificio preesistente (art. 3, comma 1, lettera d). Il vincolo della sagoma è stato attenuato solo nel 2013, quando l'art. 30, comma 1, lettera a), del d.l.

n. 69 del 2013 ne ha disposto il rispetto solo per gli immobili vincolati ai sensi del cod. beni culturali.

Ne deriva che il significato dell'originaria disposizione regionale non poteva consentire ab origine una diversa sistemazione plano-volumetrica e conseguenti modifiche alla sagoma dell'edificio oltre a quelle ammissibili ai sensi e nei limiti della disciplina statale: la norma di interpretazione autentica ha lo scopo, dunque, di legittimare retroattivamente opere di ristrutturazione disallineate rispetto alla preesistente sagoma del manufatto.

7.5.– Non è discutibile, dunque, la portata innovativa della disposizione impugnata, la quale integra, non diversamente da quanto affermato dalla difesa dello Stato, una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rendendo irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, «condotte [...] non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento)», ma che tali «divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore», così realizzando una «surrettizia ipotesi di sanatoria» (sentenza n. 73 del 2017).

7.6.– L'irragionevolezza della disposizione censurata, con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., si accompagna ad una contestuale violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”. Gli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia esprimono, infatti, il principio fondamentale della cosiddetta doppia conformità edilizia, principio che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l'accertamento di conformità.

Come questa Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni in tema di condono edilizio “straordinario”, «[...] spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di “ampliare i limiti applicativi della sanatoria” (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di “allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato” (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)» (sentenza n. 73 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 208 del 2019 e n. 68 del 2018).

7.7.– Le considerazioni appena compiute inducono a dichiarare assorbita la censura concernente la violazione dell'art. 97 Cost.

8.– Il Presidente del Consiglio ha poi impugnato, con autonomo ricorso, due disposizioni della legge reg. Puglia n. 5 del 2019: la prima (art. 8) ha abrogato la più volte menzionata norma di interpretazione autentica (art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018); la seconda (art. 7) ha inserito in pianta stabile, e con efficacia pro futuro, una prescrizione riproduttiva della abrogata norma regionale (asseritamente) interpretativa.

8.1.– Avverso tali norme la difesa statale ha reiterato, nella sostanza, le censure già proposte nei confronti della disposizione (asseritamente) interpretativa di cui all'art. 2 della citata legge regionale n. 59 del 2018.

Ad avviso della Avvocatura generale, l'inserimento in pianta stabile di una norma identica al contenuto precettivo dell'art. 2 della legge reg. n. 59 del 2018 avrebbe reso l'abrogazione di quest'ultima priva di qualsiasi effetto pratico, realizzando un continuum normativo che persisterebbe nelle violazioni degli artt. 3, 97, 117, comma terzo, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”.

8.1.1.– Rispetto ai termini del precedente ricorso, vi è un profilo di novità, attinente all'asserita lesione dell'art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia (comma inserito, come si è visto, dall'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. n. 32 del 2019), il quale ora dispone che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del

volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo», così collocandosi fra i principi fondamentali della materia «governo del territorio».

9.– La questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost, in relazione all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, è fondata.

9.1.– In primo luogo, deve sottolinearsi che la norma statale evocata come parametro interposto, entrata in vigore quattro giorni dopo la impugnata disposizione regionale, assurge, come anticipato, al rango di principio fondamentale della materia.

In tale direzione, un indice significativo è offerto, anzitutto, dalla particolare sede normativa (il t.u. edilizia) prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma (avvenuto, come già detto, per mezzo dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. n. 32 del 2019).

Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall'auto-qualificazione, certamente non vincolante per l'interpretazione di questa Corte, contenuta nell'art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio.

Molteplici sono le disposizioni del citato testo unico che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali della suddetta materia (ex plurimis, sentenze n. 125 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, e n. 259 del 2014).

Lo stesso art. 2-bis del t.u. edilizia, nel cui ambito si trova il menzionato comma 1-ter, è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 86 del 2019), salvo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 32 del 2019.

9.2.– Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, le disposizioni del t.u. edilizia integrano «norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 125 del 2017).

Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia, nel disporre che «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo», detta evidentemente una regola unitaria, valevole sull'intero territorio nazionale, diretta da un lato a favorire la rigenerazione urbana e, dall'altro, a rispettare l'assetto urbanistico impedendo ulteriore consumo di suolo (come peraltro si trae dai lavori preparatori della legge di conversione dell'art. 5, comma 1, lettera b-bis, del d.l. n. 32 del 2019).

9.3.– Chiarita la portata del comma 1-ter, risulta evidente l'antinomia tra il suo tenore normativo e il disposto dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019.

Il comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia è infatti incompatibile con l'art. 7 della citata legge reg. Puglia n. 5 del 2019, che consente, in caso di demolizione e ricostruzione, un aumento volumetrico. Inoltre, il riferimento alla necessaria costruzione entro l'area di sedime – come definita dal sopra menzionato Allegato A dello Schema di regolamento edilizio tipo – impedisce le «diverse dislocazioni dei volumi» cui fa riferimento la norma regionale impugnata.

Non può sostenersi, come invece argomenta la difesa regionale, che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del “piano casa”, considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale. Il nuovo comma 1-ter dell'art. 2-bis del t.u. edilizia stabilisce che i limiti volumetrici e di sedime si applichino «[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione», così esprimendo una ratio univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli.

L'intervenuta modifica del parametro interposto rappresentato dal nuovo principio fondamentale rende quindi costituzionalmente illegittima la norma impugnata, a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale.

Inoltre, poiché la norma regionale impugnata è entrata in vigore il 16 aprile 2019 mentre la norma statale è entrata in vigore il 19 aprile 2019, la disposizione non può avere avuto applicazione per i pochi giorni precedenti, essendo stata vigente per un tempo incompatibile con il consolidarsi del titolo abilitativo (ai sensi dell'art. 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

Per tale ragione può considerarsi cessata la materia del contendere della questione relativa all'art. 7 impugnato, per l'arco temporale antecedente all'entrata in vigore del nuovo art. 2-bis, comma 1-ter, del t.u. edilizia.

9.4.– Sono assorbite le censure promosse per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia e all'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto “decreto sviluppo”).

9.5.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019 sono invece non fondate, data la natura meramente abrogativa della disposizione impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 59, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale, a partire dalla data del 19 aprile 2019, dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 5, recante «Modifiche alla legge regionale 30 novembre 2000, n. 17 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di tutela ambientale) e istituzione del Sistema informativo dell'edilizia sismica della Puglia, nonché modifiche alle leggi regionali 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e 17 dicembre 2018, n. 59 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14)»;

3) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, nell'arco temporale antecedente all'entrata in vigore dell'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici», convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 63 del reg. ric. 2019;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», all'art. 5, comma 10, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019, con il ricorso iscritto al n. 63 del reg. ric. 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 12 febbraio 2020, n. 71

Materia: Usi civici

Parametri invocati: 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici

Oggetto: art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011).

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale).

Secondo la rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), (recte: lettera l), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici apparterrebbe alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Essa sarebbe inoltre lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Risulterebbe altresì violato l'art. 9 Cost. in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito dalla Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla legge calabrese colliderebbe, infatti, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all'originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione.

Infine, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l'ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati ope legis da usi civici».

La Corte prima di esaminare le questioni sollevate dal giudice rimettente ritiene opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia di usi civici.

Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

- a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;
- b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;
- c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;
- d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, la Corte sottolinea che il sintagma “usi civici” è da considerare come una «“espressione di comodo” [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di “assetti fondiari collettivi”, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.

Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all'unità d'Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale. Infatti, il decreto- legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, aveva inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprensiva locuzione “usi civici”. La Corte aveva individuato la ratio di tale evoluzione legislativa nel fatto che «l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo» (ordinanza n. 316 del 1998).

La competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le cui disposizioni fondamentali la Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]» (sentenza n. 210 del 2014).

Dunque, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime.

Quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi, la Corte condivide la prospettiva della rimettente poiché la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R.

decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza della Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Venendo al merito, le censure proposte dal giudice a quo sono fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto all'art. 9 Cost., come già illustrato, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 stabilisce la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001.

Quel che osta all'applicazione di tale schema normativo è la pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato già affermato che «per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (sentenza n. 210 del 2014).

In definitiva l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

Con riguardo alla censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre innanzitutto chiarire che l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul thema decidendum, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (ex plurimis, sentenze n. 122 e n. 97 del 2019), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile».

Se è innegabile – come in precedenza ampiamente rammentato – che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.

Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al

demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

A questo proposito la Corte segnala reiterati interventi legislativi regionali (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici.

Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la “regolarizzazione” di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito.

Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

In proposito la Corte ha già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese: «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi culturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie culturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che “[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a (‘terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente’)» (sentenza n. 103 del 2017)» (sentenza n. 113 del 2018).

Venuta meno l'assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale.

Le variazioni possono essere raggruppate – con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale – in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l'alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all'ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione.

L'alienazione riguarda – come stabilito dall'art. 39 del r.d. n. 332 del 1928 – quei fondi che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico.

La legittimazione – come stabilito dall'art. 9 della legge n. 1766 del 1927 – riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l'occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l'epilogo.

In ragione dell'intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell'attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite.

Analoghe considerazioni riguardano i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi in re aliena. Nella legge n. 1766 del 1927, per questo tipo di situazioni soggettive, emerge una chiara considerazione degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l'affrancazione dell'uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29).

Nel caso dell'uso civico in re aliena l'ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato esercizio dell'uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia).

In fondo, la separazione della proprietà privata da un utile dominio, non esercitato da tempo immemorabile senza che detto mancato esercizio sia provocato nec vi, nec clam, risulta vantaggiosa per la stessa comunità titolare, che può ricavare, attraverso l'affrancazione o la conciliazione, un'indennità – che non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell'art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell'uso non è riconducibile alla disciplina del condominio – pari al pur modesto valore dell'uso non più esercitato. Peraltro, proprio il bilanciamento degli interessi pubblici e privati effettuato dal legislatore nel disciplinare l'affrancazione conduce a escludere che ciò possa comportare effetti ablativi sine causa nei confronti del proprietario.

Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità – ancorché collegati a situazioni ormai rare – meritano da parte delle amministrazioni competenti l'esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso.

Come detto, il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici. Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale.

È stato già chiarito dalla Corte che il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre

sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime"» (sentenza n. 103 del 2017).

La norma richiamata evidenzia il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione e dell'equilibrata composizione con le esigenze evolutive precedentemente descritte.

Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto.

Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree.

Infatti, la legislazione statale in materia, fin dalla legge n. 1766 del 1927, consente l'acquisizione di terre a vocazione collettiva, sulle quali viene a essere automaticamente impresso il vincolo della tutela paesistico-ambientale.

In definitiva, la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità.

SENTENZA N. 71
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», promosso dalla Corte d'appello di Roma sezione specializzata degli usi civici nel procedimento vertente tra Lamezia Europa spa e il Comune di Maida e altra, con ordinanza del 15 febbraio 2019, iscritta al n. 107 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002», in riferimento agli artt. 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera s) (recte: lettera l), della Costituzione.

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale).

Secondo la rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), (recte: lettera l), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici apparterrebbe alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Essa sarebbe inoltre lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Risulterebbe altresì violato l'art. 9 Cost. in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito da questa Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e

titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la “sclassificazione” prevista dalla legge calabrese colliderebbe, infatti, con la regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all’originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione.

Infine, l’art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l’art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l’ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati ope legis da usi civici».

La sezione specializzata degli usi civici della Corte d’Appello di Roma – ritualmente adita in virtù dell’art. 32 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) – deduce che la chiara e inequivocabile formulazione dell’art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 – il quale dispone la cessazione degli usi civici quando questi insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale – non consente un’interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione. Da ciò deriverebbe che, una volta accertata l’appartenenza, attraverso l’espletata consulenza tecnica d’ufficio, dei terreni in questione alle aree di sviluppo industriale, dovrebbe dichiararsi l’avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e la conseguente estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa, come, appunto, previsto dalla legge regionale censurata. Diversamente da quanto ritenuto dal Commissario, non sarebbero necessari, al riguardo, né ulteriori atti amministrativi – quale l’espropriazione per pubblica utilità in favore dei Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale – né ulteriori accertamenti tecnici.

2.– In punto di rilevanza, la prospettazione del giudice rimettente deve essere condivisa, dal momento che la cessazione dell’uso civico – che la norma denunciata ricollega alla sola insistenza del bene sull’area ricompresa nel piano in questione – appare avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto d’esproprio. Quest’ultimo, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice della nomofilachia sarebbe nullo perché in contrasto con la natura demaniale del bene (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 giugno 1999, n. 375).

3.– Le questioni sollevate dal giudice rimettente toccano temi di particolare complessità, investendo delicate questioni inerenti ai rapporti tra tutela paesistico-ambientale, gestione dell’assetto del territorio e diritti afferenti a particolari regimi di proprietà, disciplinati in relazione di specialità rispetto ai principi generali del codice civile.

Prima di esaminare il merito delle censure si rende pertanto opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia. Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;

b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;

c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;

d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

3.1.– Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, è da sottolineare come questa Corte avesse definito, già in tempi risalenti, il sintagma “usi civici” come una «“espressione di comodo” [...] che comprende istituti e discipline varie dell’intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea,

di “assetto fondiari collettivi”, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all’interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l’utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.

Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all’unità d’Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale. Infatti, il decreto- legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, aveva inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell’onnicomprendente locuzione “usi civici”. Questa Corte aveva individuato la ratio di tale evoluzione legislativa nel fatto che «l’integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell’uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo» (ordinanza n. 316 del 1998).

Ciò rispondeva – secondo questa Corte – a una scelta, tutt’altro che irrazionale, diretta a salvaguardare vaste porzioni di territorio, non solo secondo aspetti tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o aspetti morfologici, «ma anche secondo lo speciale regime giuridico: regime della loro appartenenza a determinati soggetti pubblici [...], caratterizzati da natura associativa e da gestione di domini collettivi e dall’amministrazione di terre demaniali di uso civico [...] con attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali [... cosicché] le zone vincolate in ragione dell’appartenenza a università agrarie o dell’assoggettamento a usi civici comprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell’ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell’uomo e della società in cui vive» (ordinanza n. 316 del 1998).

La competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell’art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), «le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]» (sentenza n. 210 del 2014).

Dunque, l’evoluzione dell’ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime.

In tale prospettiva questa Corte ha riconosciuto la legittimazione di alcuni utenti-condomini a rappresentare gli interessi alla conservazione del regime giuridico anche in opposizione all’ente esponenziale di tali patrimoni (sentenza n. 113 del 2018).

Si ebbe ad affermare in quell’occasione che gli stessi condomini hanno facoltà di promuovere provvedimenti petitori e possessori, uti singuli et cives, a beneficio della collettività cui appartengono, sicché, nell’ambito della più generale tutela paesistico-ambientale, «[l]a descritta situazione di diritto sostanziale comporta che l’eventuale esito positivo dell’azione vada a beneficio della generalità dei condomini» (sentenza n. 113 del 2018).

Tornando quindi al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d’uso civico, si può concludere che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l’esercizio di quest’ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale.

3.2.– Quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi, è innanzitutto da verificare se sia esatto il richiamo del giudice a quo alla legge n. 1766 del 1927 quale norma interposta oppure se lo stesso avrebbe dovuto misurarsi anche con la recente legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), al fine di individuare il particolare regime civilistico dei beni di natura civica.

La prospettiva della rimettente deve essere condivisa, poiché la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sull'inderogabile valenza pubblicistica del bene collettivo non incide certo la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017, per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, di assumere personalità giuridica di diritto privato. È evidente che tale facoltà attiene unicamente alle modalità di gestione di tali beni, che può essere costituzionalmente legittima solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare società il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività. E, quanto al particolare regime giuridico, è da sottolineare come, anche per i domini collettivi, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 ribadisca che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

3.3.– Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Peraltro, già l'ordinanza n. 316 del 1998 di questa Corte aveva chiarito inequivocabilmente che – nell'ambito della pianificazione del territorio – la valutazione dell'autorità preposta al vincolo è propedeutica alla pianificazione urbanistica.

In definitiva – quando si verte in tema di pianificazione paesistico-ambientale e dell'assetto del territorio – l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

3.4.– Con riguardo alla compatibilità delle tutele in questione con la natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio, è di palmare evidenza che esse non possono consistere in una mera conservazione statica, ma devono tener conto dell'evoluzione ecosistemica, di quella dell'economia agricola e delle nuove conoscenze nella materia ambientale, nell'agricoltura e nelle tecniche silvo-pastorali.

Con riguardo a tale problematica, si rinvia a quanto successivamente argomentato circa la natura dinamica della tutela degli assetti fondiari collettivi.

4.– Venendo al merito, le censure proposte dal giudice a quo sono fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1.– Quanto all'art. 9 Cost., come già illustrato, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 stabilisce la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001.

Non è qui in dubbio che il piano di sviluppo industriale – che si avvantaggerebbe dall'anomala estinzione prevista dalla disposizione censurata – si caratterizzi per effetti conformativi immediati nei confronti dei privati proprietari delle aree oggetto delle relative previsioni, potendo esso contenere prescrizioni immediatamente cogenti e vincoli preordinati all'espropriazione dei terreni, ove sia prevista la realizzazione di infrastrutture o di immobili industriali, dei quali comunque si ritenga necessaria l'apprensione coattiva. Così come non è in discussione che dall'adozione dei piani di tale natura derivi l'obbligo per i Comuni di applicare le misure di salvaguardia.

Quel che osta all'applicazione di tale schema normativo è la pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato già affermato che «per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (sentenza n. 210 del 2014).

Al riguardo, questa Corte ha successivamente ribadito «aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico. Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione» (sentenza n. 113 del 2018).

In definitiva – anche alla luce di quanto più ampiamente considerato al punto 3.3. – l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

4.2.– Con riguardo alla censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre innanzitutto chiarire che l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul thema decidendum, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (ex plurimis, sentenze n. 122 e n. 97 del 2019), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile».

Se è innegabile – come in precedenza ampiamente rammentato – che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.

Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto.

L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

5.– Questa Corte non ignora il fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici.

Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la “regolarizzazione” di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito.

Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

In proposito si è già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese: «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che “[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a (“terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”)” (sentenza n. 103 del 2017)» (sentenza n. 113 del 2018).

Venuta meno l'assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale.

Le variazioni possono essere raggruppate – con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale – in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l'alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all'ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione.

5.1.– L’alienazione riguarda – come stabilito dall’art. 39 del r.d. n. 332 del 1928 – quei fondi che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico.

La legittimazione – come stabilito dall’art. 9 della legge n. 1766 del 1927 – riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l’occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l’occupazione duri almeno da dieci anni.

Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l’epilogo.

In ragione dell’intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell’attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite.

5.2. – Analoghe considerazioni riguardano i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l’esercizio degli usi in re aliena. Nella legge n. 1766 del 1927, per questo tipo di situazioni soggettive, emerge una chiara considerazione degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l’affrancazione dell’uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29).

Nel caso dell’uso civico in re aliena l’ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato esercizio dell’uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia).

In fondo, la separazione della proprietà privata da un utile dominio, non esercitato da tempo immemorabile senza che detto mancato esercizio sia provocato nec vi, nec clam, risulta vantaggiosa per la stessa comunità titolare, che può ricavare, attraverso l’affrancazione o la conciliazione, un’indennità – che non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell’art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell’uso non è riconducibile alla disciplina del condominio – pari al pur modesto valore dell’uso non più esercitato. Peraltro, proprio il bilanciamento degli interessi pubblici e privati effettuato dal legislatore nel disciplinare l’affrancazione conduce a escludere che ciò possa comportare effetti ablativi sine causa nei confronti del proprietario.

Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità – ancorché collegati a situazioni ormai rare – meritano da parte delle amministrazioni competenti l’esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l’opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso.

5.3.– Come detto, il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici.

Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l’evoluzione dell’economia agricola e di quella ambientale.

È stato già chiarito da questa Corte che il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l’interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell’art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre

sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime"» (sentenza n. 103 del 2017).

La norma richiamata evidenzia il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione e dell'equilibrata composizione con le esigenze evolutive precedentemente descritte.

Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto.

5.4.– Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree.

Infatti, la legislazione statale in materia, fin dalla legge n. 1766 del 1927, consente l'acquisizione di terre a vocazione collettiva, sulle quali viene a essere automaticamente impresso il vincolo della tutela paesistico-ambientale.

Sotto quest'ultimo profilo occorre, poi, considerare che la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale; ciò soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14, secondo cui il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio. Da ciò consegue inevitabilmente il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati, tra i quali, appunto, l'acquisizione e il recupero delle terre degradate.

È stato già affermato che tale fenomeno si inquadra in un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale» (sentenza n. 179 del 2019).

6.– In definitiva, la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Aldo CAROSI, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 24 aprile 2020, n. 72

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - tutela della salute

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in relazione all'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'articolo 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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).

Oggetto: articolo 1, commi 1 e 2 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione),

Esito: fondatezza della questione sollevata

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate dispongono: articolo 1, al comma 1 viene stabilito un sistema di erogazione dei LEA su base regionale, diverso da quello generale previsto dal d.p.c.m. del 12 gennaio 2017 con riguardo alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali, in quanto nel prospetto relativo alle prestazioni sopradescritte, i trattamenti residenziali e semiresidenziali sono limitati a determinate categorie di soggetti non autosufficienti: anziani e soggetti affetti da demenza; articolo 1, al comma 2 viene stabilito che le nuove quote di compartecipazione regionale ai trattamenti, di cui al comma 1, ove diverse da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate

Secondo parte ricorrente, la limitazione, di cui al comma 1 sopradescritto, non troverebbe riscontro nell'articolo 30 del citato d.p.c.m., che farebbe generale riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti, senza prevedere alcun vincolo di età o la ricorrenza di alcuna specifica patologia per l'erogazione dei previsti trattamenti.

Quanto al comma 2, essendo privo di un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovrebbero essere attuate, impedirebbe l'applicazione, sia pure temporanea e in ogni caso determinerebbe il differimento dell'efficacia dell'articolo 30 del citato d.p.c.m., che invece, nello stabilire le quote di compartecipazione del Servizio sanitario per i trattamenti in questione, ne prevede l'entrata in vigore dal giorno successivo alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto stesso. Inoltre, sempre lo stesso comma 2, poiché subordina l'applicazione delle nuove quote a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate e questo comporterebbe disparità e disomogeneità nella loro applicazione a livello regionale, in quanto la decorrenza degli accordi contrattuali potrebbe differire da struttura a struttura, a seconda dei tempi della loro stipulazione.

La Corte preliminarmente riconosce l'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente in relazione al d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, poiché è indubbio l'intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), come risulta dal petitum del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell'erogazione dei servizi sanitari essenziali. Il d.p.c.m. anche se non può considerarsi norma interposta nell'accezione formale desumibile dalla giurisprudenza costituzionale è *comunque indispensabile per conformare la disciplina "sostanziale" dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi.*

La censura di illegittimità costituzionale delle disposizioni sopradescritte è giudicata fondata dalla Corte.

I LEA rappresentano "standard minimi" (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto fondamentale e *intangibile* dallo Stato. Le Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, possono solo migliorare i livelli essenziali di erogazione delle prestazioni (sentenza n. 125 del 2015), generali e indefettibili stabilite con una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Questo aspetto, è intrinsecamente l'espressione di una competenza del legislatore statale *"idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle"* (sentenza n. 231 del 2017).

La previsione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale costituisce invece un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, che si concretizza in una riduzione del novero dei beneficiari delle prestazioni socio-sanitarie, senza che di tale facoltà si trovi riscontro nel d.p.c.m. del 2017, che costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA e quindi attua e specifica l'articolo 117, secondo comma, lettera m), Costituzione.

La Corte altresì ricorda che la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui bilanciamento è assicurato *"dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione"* (sentenza n. 62 del 2020), tanto che in sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal d.p.c.m. del 12 gennaio 2017 sono funzionali alla determinazione quantitativa e qualitativa in sede previsionale *"sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [viene] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica"* (sentenza n. 62 del 2020).

La sostanziale elusione di tale meccanismo di garanzia delle prestazioni afferenti ai LEA, espresso con la disposizione de quo ha dunque una ripercussione rilevante, in termini di effettività, sull'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) Costituzione.

Così come ugualmente, l'articolo 1, comma 2, che prevede un sistema differito (solo a conclusione degli accordi contrattuali con strutture accreditate) per l'attuazione "regionale" delle quote di compartecipazione, rende temporaneamente inapplicabile il d.p.c.m. del 12 gennaio 2017.

La Corte, nel giudicare fondata la questione di illegittimità costituzionale nei termini prospettati, ribadisce che *il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti*

regionali – attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) – un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari.

SENTENZA N. 72
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 maggio-4 giugno 2019, depositato in cancelleria il 5 giugno 2019, iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Giancarlo Pampanelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019 n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in relazione all'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 1, comma 554, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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).

In particolare, l'impugnato comma 1 stabilirebbe un sistema di erogazione dei LEA su base regionale difforme da quello generale previsto dal d.P.C.m del 12 gennaio 2017 con riguardo alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali. Infatti, nel prospetto inerente a dette prestazioni, i trattamenti residenziali e semiresidenziali sarebbero limitati a specifiche categorie di soggetti non autosufficienti: «anziani e soggetti affetti da demenza». Tale limitazione non troverebbe riscontro nell'art. 30 del citato d.P.C.m., che farebbe generale riferimento alla condizione di non autosufficienza dei soggetti assistiti, senza prevedere alcun vincolo di età o la ricorrenza di alcuna specifica patologia per l'erogazione dei menzionati trattamenti.

D'altra parte, il successivo comma 2 del medesimo art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 non individuerrebbe un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, dovranno essere attuate, in tal modo impedendo la (temporanea) applicazione o, comunque, determinando il differimento dell'efficacia dell'art. 30 del citato d.P.C.m. Quest'ultimo, nello stabilire le quote di compartecipazione del Servizio sanitario per i trattamenti in questione, ne prevederebbe, al contrario, l'entrata in vigore dal giorno successivo alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto stesso. Inoltre, l'art. 1 comma 2 della legge regionale impugnata, subordinando l'applicazione delle nuove quote a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate, comporterebbe disparità e disomogeneità nella loro applicazione a livello regionale, in quanto la decorrenza degli accordi contrattuali potrebbe differire da struttura a struttura, in dipendenza del diverso momento di stipulazione con la Regione.

2.– Deve essere preliminarmente riconosciuta l'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente in relazione al d.P.C.m. del 12 gennaio 2017. Dalla prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri viene anzitutto in rilievo l'intrinseco collegamento del decreto con la competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), come risulta dal petitum del ricorso ispirato alla chiara finalità di assicurare la continuità, la completezza e la tempestività nell'erogazione dei servizi sanitari essenziali.

Pur dovendosi riconoscere che il d.P.C.m. non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina "sostanziale" dei procedimenti legislativi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. in tema di programmazione, finanziamento ed erogazione dei servizi in ambito regionale e di quelli riguardanti i conseguenti procedimenti amministrativi.

3.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 è fondata.

La disposizione impugnata prescrive che, «[a] fine di recepire le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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), viene approvato il prospetto, di seguito riportato, contenente il quadro dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari in riferimento alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali con le relative compartecipazioni».

Il prospetto del comma contiene un'elencazione dei LEA relativi alle persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi mentali, stabilendo che i trattamenti residenziali e semiresidenziali siano limitati a particolari categorie di persone non autosufficienti (anziani e soggetti affetti da demenza) e non all'intera categoria di tali soggetti come conformata dal d.P.C.m. del 12 gennaio 2017.

Al contrario, l'art. 30 di detto decreto, invocato dal ricorrente, prescrive che «1. Nell'ambito dell'assistenza residenziale, il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti, previa valutazione multidimensionale e presa in carico: a) trattamenti estensivi di cura e recupero funzionale a persone non autosufficienti con patologie che, pur non presentando particolari criticità e sintomi complessi, richiedono elevata tutela sanitaria con continuità assistenziale e presenza infermieristica sulle 24 ore. I trattamenti, erogati mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche, sono costituiti da prestazioni professionali di tipo medico, infermieristico, riabilitativo e di riorientamento in ambiente protesico, e tutelare, accertamenti diagnostici, assistenza farmaceutica, fornitura dei preparati per nutrizione artificiale e dei dispositivi medici di cui agli articoli 11 e 17, educazione terapeutica al paziente e al caregiver. La durata del trattamento estensivo, di norma non superiore a sessanta giorni, è fissata in base alle condizioni dell'assistito che sono oggetto di specifica valutazione multidimensionale, da effettuarsi secondo le modalità definite dalle regioni e dalle province autonome; b) trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale, ivi compresi interventi di sollievo per chi assicura le cure, a persone non autosufficienti. I trattamenti sono costituiti da prestazioni

professionali di tipo medico, infermieristico, riabilitativo e di riorientamento in ambiente protesico, e tutelare, accertamenti diagnostici, assistenza farmaceutica e fornitura dei preparati per nutrizione artificiale e dei dispositivi medici di cui agli articoli 11 e 17, educazione terapeutica al paziente e al caregiver, con garanzia di continuità assistenziale, e da attività di socializzazione e animazione. 2. I trattamenti estensivi di cui al comma 1, lettera a) sono a carico del Servizio sanitario nazionale. I trattamenti di lungoassistenza di cui al comma 1, lettera b) sono a carico del Servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera. 3. Nell'ambito dell'assistenza semiresidenziale, il Servizio sanitario nazionale garantisce trattamenti di lungoassistenza, di recupero, di mantenimento funzionale e di riorientamento in ambiente protesico, ivi compresi interventi di sollievo, a persone non autosufficienti con bassa necessità di tutela sanitaria. 4. I trattamenti di lungoassistenza di cui al comma 3 sono a carico del Servizio sanitario nazionale per una quota pari al 50 per cento della tariffa giornaliera».

3.1.– La normativa censurata muove dall'erroneo presupposto che, senza recezione in una legge regionale, le prescrizioni afferenti ai LEA non vigano nell'ambito dell'ordinamento regionale.

I LEA rappresentano “standard minimi” (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato 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 essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015).

L'indefettibilità e la generalità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale sono collegate a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione, pur in un sistema caratterizzato da autonomia regionale e locale costituzionalmente garantite. Tale profilo riguarda una competenza del legislatore statale «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 231 del 2017).

Il riferimento ai «soli anziani e soggetti affetti da demenza», presente nel prospetto di cui al comma 1, costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C.m. del 2017. Tale decreto costituisce il provvedimento finale del procedimento di individuazione dei LEA previsto sin dalla legge n. 502 del 1992 e quindi attua e specifica l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Da ciò consegue la violazione di detto parametro e la fondatezza della proposta questione di legittimità.

È stato in proposito precisato che 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). In tale prospettiva, in sede di programmazione finanziaria, i costi unitari fissati dal d.P.C.m. del 12 gennaio 2017 sono funzionali alla determinazione quantitativa e qualitativa in sede previsionale «sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [viene] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica» (ancora sentenza n. 62 del 2020).

La sottrazione a tale meccanismo di garanzia delle prestazioni afferenti ai LEA della Regione Puglia ha dunque una notevole ricaduta, in termini di effettività, sull'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost.

4.– Analoghe ragioni inducono a dichiarare costituzionalmente illegittimo anche il comma 2 del medesimo art. 1 della legge reg. Puglia n. 6 del 2019 per contrasto con gli stessi parametri violati dal comma 1.

La disposizione prescrive che «[l]e quote di compartecipazione di cui innanzi, laddove difformi da quelle attuali, si applicano a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate: a) ai sensi del regolamento regionale 16 aprile 2015, n. 12 (Presidi territoriali di recupero e riabilitazione funzionale dei soggetti portatori di disabilità fisiche, psichiche, sensoriali o miste: fabbisogno, autorizzazione alla realizzazione, autorizzazione all'esercizio, accreditamento, requisiti strutturali, organizzativi e tecnologici); b) ai sensi del regolamento regionale di cui all'articolo 29, comma 6, della legge regionale 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); c) ai sensi del regolamento regionale di modifica del regolamento regionale 13 gennaio 2005, n. 3 (Requisiti per autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie) – sezione D.05».

4.1.– Non vi è dubbio che, così disponendo, il comma impugnato renda temporaneamente inapplicabile in parte qua il d.P.C.m. del 12 gennaio 2017, continuando a far riferimento alla disciplina previgente.

Anche se la diversità di impostazione tra il citato d.P.C.m. e il Piano regionale di salute adottato con la legge della Regione Puglia 19 settembre 2008, n. 23 (Piano regionale di salute 2008-2010) rende difficile un confronto omogeneo tra i due contesti normativi così diversamente articolati (peraltro il richiamato d.P.C.m. ha generalmente ampliato il ventaglio delle prestazioni in modo sensibile, proprio in ragione del consistente lasso temporale che divideva l'emanazione dell'ultimo decreto rispetto al precedente), tale confronto non si rende affatto necessario in ragione dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di determinazione dei LEA.

Come si è già precisato nel precedente punto 3.1., il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali – attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) – un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 6, recante «Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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) - LEA sociosanitari - Quote di compartecipazione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 24 aprile 2020, n. 76

Materia: bilancio statale - Trasferimento alle Regioni di risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse e di somme per la compensazione del minor gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

Parametri invocati: articoli 117 e 119, primo e quarto comma, della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: articoli 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, nella parte in cui non hanno disposto l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni stesse, e Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5. «Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro»

Esito:

- 1) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione;
- 2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del MEF Tabella 2, Missione 2, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.,
- 3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5, Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.,

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Regione Puglia ha promosso due questioni di legittimità costituzionale 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), in riferimento agli artt. 117, 119, primo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La prima censura riguarda gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, impugnati insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - di seguito MEF - Tabella n. 2, Missione 2, allegato alla stessa. In particolare, i commi 833 e 835 prevedono, rispettivamente, un contributo complessivo alle Regioni a statuto ordinario, pari a 2.496,2 milioni di euro per l'anno 2019, e pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli

investimenti, ripartito per ciascuna Regione secondo le tabelle allegate, salvo modifiche da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il comma 841 stabilisce le modalità, per gli anni 2019 e 2020, del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per il settore non sanitario, con l'obbligo di effettuare gli investimenti, secondo le indicazioni dei commi 834 e 836 dell'art. 1 della medesima legge. L'art. 3 prevede al comma 1 l'autorizzazione all'impegno e al pagamento delle spese del MEF per l'anno finanziario 2019, in conformità all'annesso stato di previsione di cui alla Tabella n. 2, che alla Missione 2 riporta le spese per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e al Programma 2.5., indica le spese per i rapporti finanziari con enti territoriali, tra cui rientra il reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro. Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate non prevedono l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni medesime; pertanto, priverebbero le Regioni delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate e le costringerebbero ad utilizzare somme destinate ad altre voci del bilancio regionale. Tali disposizioni inciderebbero sulla potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., e lederebbero l'autonomia finanziaria e di spesa, minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost., atteso che la sottrazione di risorse fa venir meno il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

La Corte respinge tutte le censure attraverso un'articolata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento che prende l'avvio dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) – nota anche come legge Del Rio – che ha inciso sull'assetto delle Province e delle Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale. In particolare per le Province, nell'intento di produrre una rilevante diminuzione della spesa, la legge n. 56 del 2014 ha individuato le loro funzioni fondamentali e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite. Con successivi interventi normativi e regolamentari, e grazie anche a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, è stato avviato il trasferimento delle funzioni non fondamentali. Tra le altre, la Corte cita in particolare la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», con cui il legislatore è intervenuto sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali. La Regione Puglia ha proceduto al riordino delle funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari, con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale). Con la successiva legge regionale 27 maggio 2016, n. 9, «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)», la Regione ha trasferito a se stessa funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge regionale medesima.

Ricostruito il quadro normativo, la Consulta richiama le principali sentenze che hanno riguardato le norme statali relative al predetto trasferimento delle funzioni e delle relative risorse cominciando dalla sentenza n. 205 del 2016, relativa, tra l'altro, alla questione con la quale si censurava, in relazione all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che disponeva il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse. I giudici avevano dichiarato non fondata la questione in quanto *disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato [...]» la disposizione va correttamente interpretata nel senso «[...] che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali [...]. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti*

enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato. Successivamente, con la sentenza n. 137 del 2018, i giudici avevano accolto in parte, solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96 che aveva modificato l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, senza sancire il dovere dello Stato di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418, connesse a queste ultime. Per i giudici, nel momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (Regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e affermato nella sentenza n. 205 del 2016. In quell'occasione, i giudici hanno affermato altresì il principio fondamentale secondo cui resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. Con successivi interventi la Corte ha riaffermato i principi sopra riportati, e in particolare quello secondo il quale la riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale.

Preliminarmente, la Corte ha respinto le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dello Stato secondo cui la questione non poteva essere proposta attraverso l'impugnazione delle norme di bilancio, poiché - come affermato in altre pronunce - proprio le norme di bilancio, anche se non sono la sede necessaria per l'attribuzione e la restituzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo ad hoc. Ha invece ritenuto manifestamente inammissibile la censura di violazione dell'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni, e quindi priva di autonomia argomentativa rispetto alla dedotta lesione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.

Nel merito, le questioni sollevate sono state dichiarate infondate. Per i giudici di legittimità, come già indicato in precedenti pronunce, il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non fondamentali delle Province costituisce il risultato di un complesso procedimento di riforma, nel quale ha assunto particolare rilevanza una prima fase, in cui progressivamente si è andato delineando il nuovo assetto delle competenze non fondamentali già facenti capo alle Province, e in cui, dunque, sussisteva l'esigenza di una specifica attribuzione agli enti subentranti delle risorse acquisite allo Stato dalle Province. In tale fase iniziale le funzioni trasferite sono rimaste ben distinte rispetto al complesso delle funzioni regionali, alle quali si sarebbero progressivamente dovute assimilare necessitando di una successiva riorganizzazione nel più ampio contesto delle attribuzioni delle Regioni. Nella fase iniziale vi era quindi la necessità di assegnare alle Regioni le risorse che in precedenza erano attribuite alle Province in relazione alle funzioni poi trasferite, assegnazione effettuata successivamente sulla base dell'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014. Ma, rilevano i giudici, è evidente che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite devono ormai ritenersi indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale. Ciò non esclude che possa esservi, e possa assumere rilievo costituzionale, una carenza di disponibilità finanziaria tale da pregiudicare il principio di cui all'art. 119, quarto comma, del finanziamento integrale delle funzioni regionali. Ma in tal caso, grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione del principio dell'art. 119,

quarto comma, Cost., mentre, nel caso di specie, la questione è stata proposta dalla Regione con esclusivo riferimento alla mancata previsione del trasferimento di specifiche risorse per le funzioni trasferite, senza alcuna considerazione del complessivo quadro finanziario e della sua adeguatezza; e in questi termini non può essere accolta.

La seconda censura investe gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella n. 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla suddetta legge, in quanto tali norme non stabiliscono il trasferimento alle Regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014. In altre parole, le norme censurate, non prevedendo la completa compensazione del minor gettito IRAP, determinato dalla modifica della base imponibile, lederebbero l'autonomia finanziaria della Regione, non consentendo l'equilibrio di bilancio, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, così violando gli artt. 119, primo e quarto comma, e 117 Cost.

La Corte ricorda che l'IRAP è stata introdotta nell'ordinamento sia per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia per sostituire entrate che venivano considerate oramai non più attuali e che la relativa disciplina rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale. Con una serie di interventi legislativi volti a ridurre il cosiddetto "cuneo fiscale" e per questa via il costo del lavoro, si è senz'altro determinata una riduzione delle entrate per le Regioni con conseguente diritto ad una compensazione; tuttavia sul piano tecnico, secondo la Corte, non è possibile determinare a priori l'entità della riduzione del gettito IRAP che consegue alla variazione della base imponibile, in quanto lo stesso varia di anno in anno, cosicché la quantificazione del ristoro richiede una operazione fondata su previsioni e presunzioni caratterizzate da una inevitabile approssimazione. Al fine di compensare le minori entrate, l'art. 8, comma 13-duodecies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto un apposito meccanismo di ristoro e compensazione che, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è stato unanimemente ritenuto adeguato, in uno spirito di quella leale collaborazione, la cui lesione viene immotivatamente denunciata dalla ricorrente. La Regione, tuttavia, neanche in tale situazione specifica ha dimostrato che la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicarne lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale; pertanto anche in questo caso la Corte conclude per la infondatezza della questione sotto tutti i profili denunciati.

SENTENZA N. 76
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 1°-6 marzo 2019, depositato in cancelleria l'11 marzo 2019, iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Pierluigi Balducci per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale 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), in riferimento agli artt. 117, 119, primo e quarto comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

2.– La prima questione ha ad oggetto gli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), Tabella n. 2, Missione 2, allegato alla stessa, in quanto tali disposizioni non prevedono l'assegnazione alle Regioni delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province attribuite alle Regioni medesime.

2.1.– I commi 833 e 835 impugnati prevedono, rispettivamente, un contributo complessivo alle Regioni a statuto ordinario, pari a 2.496,2 milioni di euro per l'anno 2019, e pari a 1.746,2 milioni di euro per l'anno 2020, per rilanciare e accelerare gli investimenti, ripartito per ciascuna Regione secondo le tabelle allegate, salvo modifiche da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 841 poi, stabilisce le modalità, per l'anno 2019 e per l'anno 2020, del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per il settore non sanitario, con l'obbligo di effettuare gli investimenti, secondo le indicazioni dei commi 834 e 836 dell'art. 1 della medesima legge.

L'art. 3 della legge n. 145 del 2018, a sua volta, prevede al comma 1: «[s]ono autorizzati l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2019, in conformità all'annesso stato di previsione (Tabella n. 2)».

La Tabella 2 relativa al MEF, alla Missione 2, riporta le spese per le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e al Programma 2.5., indica le spese per i rapporti finanziari con enti territoriali, tra cui rientra il reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro.

3.– La Regione dubita della legittimità costituzionale di queste norme, in quanto la priverebbero delle risorse corrispondenti alle nuove funzioni esercitate, e la costringerebbero ad utilizzare somme destinate ad altre voci del bilancio regionale.

Pertanto, le disposizioni impugnate inciderebbero sulla potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 Cost., e lederebbero l'autonomia finanziaria e di spesa, minando l'equilibrio di bilancio, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost., atteso che la sottrazione di risorse fa venir meno il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

Lederebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché il riordino delle funzioni non fondamentali era stato disposto anche attraverso l'accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014.

4.– È opportuno ricapitolare il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

4.1.– La legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) ha inciso sull'assetto delle Province e delle Città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale.

In particolare per le Province, la legge n. 56 del 2014, tra l'altro, ha individuato le loro funzioni fondamentali, e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite.

La riforma tendeva anche a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale.

4.2.– È seguito un complesso iter normativo e regolamentare che progressivamente, anche grazie a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, ha dato attuazione al trasferimento delle funzioni non fondamentali.

Particolarmente significativa è la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», con cui il legislatore riteneva «necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali» (sentenza n. 159 del 2016).

4.3.– A sua volta la Regione Puglia ha proceduto al riordino delle funzioni amministrative regionali delle Province, delle aree vaste, dei Comuni, delle forme associative comunali e della Città metropolitana di Bari, con la legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale).

Con la successiva legge della Regione Puglia 27 maggio 2016, n. 9, recante «Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)», la Regione ha trasferito a se stessa funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge regionale medesima (art. 2).

5.– Questa Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sull'assegnazione da parte dello Stato delle risorse agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali trasferite.

5.1.– La sentenza n. 205 del 2016 ha esaminato, tra l'altro, la questione con la quale si censurava, in relazione all'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che disponeva il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse dichiarandola non fondata in quanto «[...] disponendo il comma 418 che le risorse affluiscono «ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato [...]» la disposizione va correttamente interpretata nel senso «[...] che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali [...]. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi

subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato [...]».

5.2.– In continuità con questi principi, la successiva sentenza n. 137 del 2018, ha accolto in parte, solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle Province, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

La disposizione impugnata aveva modificato l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, senza sancire il dovere dello Stato di riassegnare agli enti subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali le risorse di cui allo stesso comma 418, connesse a queste ultime.

Nella sentenza da ultimo indicata si è quindi affermato che «[n]el momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell'art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (Regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell'ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L'omissione del legislatore statale lede l'autonomia di spesa degli enti in questione [...] e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse [...], perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte».

Veniva anche puntualizzato che «[...] resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio» (citata sentenza n. 137 del 2018).

5.3.– Successivamente, sono state sottoposte al vaglio di questa Corte alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che avrebbero dato luogo alla violazione dell'art. 119 Cost., per la mancanza di una riassegnazione delle risorse recuperate dalle Province e dalle Città metropolitane agli enti subentranti nelle funzioni trasferite.

La relativa sentenza n. 83 del 2019, pur ribadendo i principi sopra riportati, e in particolare che «[l]a riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale», è stata di inammissibilità per la genericità del ricorso, in cui le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non erano comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale.

6.– Delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in materia, si può passare a esaminare la prima questione.

7.– Vanno disattese le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa dello Stato.

Il dubbio di costituzionalità è formulato dalla Regione Puglia rispetto a specifiche disposizioni della legge di bilancio per il 2019 e non vi è genericità o incertezza delle censure e del petitum.

Inoltre, non può affermarsi, come deduce l'Avvocatura generale dello Stato, che la questione non poteva essere proposta attraverso l'impugnazione delle norme di bilancio.

Questa Corte ha già ritenuto che «[l]a restituzione delle somme a suo tempo acquisite dallo Stato non necessariamente avrebbe dovuto essere effettuata con la legge di bilancio, in quanto ogni legge è potenzialmente idonea a soddisfare le pretese finanziarie derivanti dalla riforma [...]» (sentenza n. 84 del 2018).

Le norme di bilancio, dunque, anche se non sono la sede necessaria per l'attribuzione di risorse alle Regioni e agli enti locali, possono comunque costituire il veicolo per un contributo ad hoc.

7.1.– Sempre in via preliminare, va rilevato che la censura di violazione dell'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni, è priva di autonomia argomentativa rispetto

alla dedotta lesione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost. ed è pertanto manifestamente inammissibile.

8.– Nel merito, la questione, relativamente ai restanti parametri, non è fondata.

9.– Il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non fondamentali delle Province costituisce il risultato di un complesso procedimento di riforma, nel quale ha assunto particolare rilevanza una prima fase, in cui progressivamente si è andato delineando il nuovo assetto delle competenze non fondamentali già facenti capo alle Province, e in cui, dunque, sussisteva l'esigenza di una specifica attribuzione agli enti subentranti delle risorse acquisite allo Stato dalle Province.

È quanto affermato dalla sentenza n. 205 del 2016, secondo cui: «[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere». Essa costituisce «[...] uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate [...]».

E le peculiari esigenze connesse all'avvio del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province sono richiamate anche nella sentenza n. 137 del 2018 che, nella sostanza, fa riferimento al quadro normativo originario (la legge n. 190 del 2014).

In tale fase iniziale le funzioni trasferite sono rimaste "altre" rispetto al complesso delle funzioni regionali, richiedendosi un impegno di progressiva assimilazione e organizzazione nel più ampio contesto delle attribuzioni delle Regioni: vi era quindi la necessità di assegnare alle stesse le risorse che in precedenza erano attribuite alle Province in relazione alle funzioni poi trasferite, assegnazione poi effettuata sulla base dell'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, richiamato dalla ricorrente.

È evidente, al contrario, che, a distanza di oltre sei anni dalla riforma, le funzioni trasferite si devono ormai ritenere indifferenziate rispetto alle altre funzioni regionali: esse, dunque, devono trovare copertura nel complesso del bilancio regionale.

10.– Ciò non esclude che possa esservi, e possa assumere rilievo costituzionale, una carenza di disponibilità finanziaria tale da pregiudicare il principio di cui all'art. 119, quarto comma, del finanziamento integrale delle funzioni regionali.

La giurisprudenza costituzionale (da ultimo, citata sentenza n. 83 del 2019) è costante nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e che le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi (sentenze n. 275 e n. 10 del 2016, n. 188 del 2015).

In tal caso, grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato in relazione alla violazione del principio dell'art. 119, quarto comma, Cost.

11.– La questione, tuttavia, è stata proposta dalla Regione Puglia con esclusivo riferimento alla mancata previsione del trasferimento di specifiche risorse per le funzioni trasferite, senza alcuna considerazione del complessivo quadro finanziario e della sua adeguatezza; e in questi termini, alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, non può essere accolta.

12.– La seconda questione verte sugli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, insieme allo stato di previsione del MEF, Tabella n. 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione «Reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro», allegato alla suddetta legge, in quanto tali norme non stabiliscono il trasferimento alle Regioni di tutte le somme inerenti il minor gettito IRAP determinatosi per effetto delle misure di cui all'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014.

12.1.– La ricorrente censura le norme indicate in quanto, non prevedendo la completa compensazione del minor gettito IRAP, determinato dalla modifica della base imponibile, lederebbero l'autonomia finanziaria della Regione, non consentendo l'equilibrio di bilancio, nonché il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, così violando gli artt. 119, primo e quarto comma, e 117 Cost.

Sussisterebbe, inoltre, la lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art.

120 Cost., in relazione all'intervento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (intesa 141/CSR del 27 luglio 2017).

13.– In via preliminare, va affermata la manifesta inammissibilità della questione promossa con riguardo all'art. 117 Cost., in quanto carente di specifiche e puntuali argomentazioni.

14.– Anche in questo caso si rende necessario un inquadramento normativo e giurisprudenziale della questione.

Come è noto l'IRAP è stata introdotta nell'ordinamento sia per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni, sia per sostituire entrate che venivano considerate oramai non più attuali.

Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha affermato che la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva statale in materia tributaria, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale (sentenze n. 128 del 2019 e n. 177 del 2014).

14.1.– Su tale presupposto, già l'art. 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), ha ammesso in deduzione «i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro, le spese relative agli apprendisti e [...] quelle per il personale assunto con contratti di formazione lavoro»; e successivamente, con l'art. 1, comma 266, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», sono state stabilite ulteriori deduzioni sulla base imponibile IRAP in relazione al costo del lavoro. L'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014, si inserisce in tale linea di intervento, nell'ambito peraltro di scelte strategiche volte a ridurre il cosiddetto “cuneo fiscale” e per questa via il costo del lavoro.

14.2.– Non vi è dubbio che anche in questo caso è derivata una riduzione delle entrate per le Regioni, e che queste ultime hanno “diritto” a una compensazione, ai sensi del criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 2, lettera t), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), cui seguiva l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Tuttavia, se è pur vero che queste norme fanno riferimento a una “completa” compensazione, è anche vero che nel provvedere alla loro applicazione occorre tener conto di un complesso di fattori che inevitabilmente introducono una componente di discrezionalità finanziaria, esercitata peraltro nella specie con risultati condivisi nella intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 27 luglio 2017.

Infatti, a fronte di una rilevante scelta di politica economica, quale quella compiuta con la riduzione del cosiddetto “cuneo fiscale”, i cui effetti positivi dovrebbero interessare le Regioni e i loro cittadini, non meno che lo Stato, una certa elasticità della compensazione appare giustificata, in una prospettiva finanziaria non angusta.

Sul piano tecnico, poi, occorre considerare che non è possibile determinare a priori l'entità della riduzione del gettito IRAP che consegue alla variazione della base imponibile, in quanto lo stesso varia di anno in anno, cosicché la quantificazione del ristoro richiede una operazione fondata su previsioni e presunzioni caratterizzate da una inevitabile approssimazione.

14.3.– Ebbene, al fine di compensare le minori entrate, l'art. 8, comma 13-duodecies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto un apposito contributo – meccanismo di ristoro e compensazione (sentenza n. 29 del 2018) – che, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (la ricordata intesa del 27 luglio 2017), è stato unanimemente ritenuto

adeguato, in uno spirito di quella leale collaborazione, la cui lesione viene immotivatamente denunciata.

Né, d'altra parte, la Regione ha dimostrato che la riduzione del gettito sia di entità tale da pregiudicarne lo svolgimento delle funzioni regionali, producendo uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 29 del 2018, n. 140 del 2017 e n. 121 del 2013).

15.– Anche in questo caso si deve pertanto concludere per la infondatezza della questione sotto tutti i profili denunciati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, 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), insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promosse, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 833, 835 e 841, e 3, della legge n. 145 del 2018, insieme allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, Tabella 2, Missione 2, Programma 2.5., Azione reintegro del minor gettito IRAP destinato alle Regioni sul costo del lavoro, ad essa allegato, promossa, in riferimento all'art. 119, primo e quarto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 25 febbraio 2020, n. 77

Materia: pubblico impiego; ordinamento degli uffici regionali e degli enti dipendenti della Regione

Parametri invocati: Articoli 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione; art. 10 L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 L. Cost. 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Autonoma Valle d'Aosta

Oggetto: art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, 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), nonché art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12

Esito: Non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

La Regione Valle d'Aosta impugna le disposizioni di cui in epigrafe, introducendo un giudizio in via cautelativa, ipotizzando che esse siano applicabili anche alla stessa ricorrente e ritenendo in tale caso sussistente una violazione delle proprie competenze.

A mente della giurisprudenza della Corte, questo tipo di giudizi è ammissibile ogni qual volta la prospettata ipotesi interpretativa non risulti implausibile.

Nel caso di specie, come si vedrà nel prosieguo, erano presenti elementi per non ritenere del tutto infondata l'opzione ermeneutica.

La prima parte della sentenza è dedicata all'esame dei motivi di impugnazione dei commi 300 e 360 dell'articolo 1 della legge 145/2018, che impongono il reclutamento dei pubblici dipendenti, anche del settore medico sanitario, con la modalità del cosiddetto concorso unico, indetto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Corte fa per prima cosa notare come il comma 300 si riferisca solo a determinate assunzioni, finanziate con un fondo che si riferisce alle sole amministrazioni statali.

Già questo dato escluderebbe che la disciplina impugnata sia applicabile alla Regione Valle d'Aosta; il dubbio potrebbe comunque sorgere leggendo il comma 360 che si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. 165/2001, ovvero che notoriamente comprende anche le regioni, sia ordinarie che a statuto speciale.

Tuttavia occorre considerare, osservano i giudici, che lo Statuto speciale conferisce alla Regione Valle d'Aosta una competenza primaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", nonché in materia di "ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni".

Per quanto riguarda il cosiddetto limite delle grandi riforme economico sociali, espressamente richiamato dallo statuto speciale, si fa notare nella pronuncia come la l. 421/1992 (la legge delega per la riforma del pubblico impiego, cui dette attuazione il d.lgs. 29/93) abbia fatto salve le competenze in materia di pubblico impiego dello statuto valdostano e le relative norme di attuazione, anche con riferimento al bilinguismo.

Considerando in fine che l'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 ha esteso alle regioni

a statuto speciale le norme che la riforma ha riconosciuto alle regioni a statuto ordinario, se di maggior favore rispetto alle preassegnate competenze, la Valle d'Aosta si può considerare titolare della competenza residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale". Tutto ciò premesso, la Corte conclude per l'infondatezza delle questioni sollevate, non sussistendo la violazione di alcun parametro sulla competenza.

La seconda parte della sentenza è dedicata all'esame dei motivi di impugnazione dei commi da 361 a 365 della l. 145/2018, che avevano escluso, tra l'altro, per i nuovi concorsi, il noto meccanismo dello scorrimento delle graduatorie a favore degli idonei non vincitori, per il caso di posti vacanti nella medesima categoria e qualifica, istituiti in dotazione organica prima dell'emanazione del bando di concorso.

Le disposizioni riguardavano poi l'utilizzo delle graduatorie già in essere, stabilendo deroghe e modulazione dei tempi di applicazione delle disposizioni stesse (art. 9 bis, d.l. 135/2018, del pari impugnato).

Nonostante la legge 160/2019 abbia espressamente abrogato e sostituito la disciplina di scorrimento delle graduatorie, la Corte non ritiene che sia venuta a cessare la materia del contendere e dunque procede all'esame del merito.

Ricordato innanzi tutto che la disciplina delle graduatorie appartiene alla fase pubblicistica del reclutamento dei dipendenti pubblici, restando escluso che in merito ad essa si possa parlare di "privatizzazione", i giudici costituzionali affermano che la disciplina in oggetto rientra pacificamente nella competenza legislativa residuale in materia di "organizzazione amministrativa", che spetta anche alle regioni a statuto speciale, a mente della già ricordata legge costituzionale 3/2001 (art. 10).

La pronuncia giunge dunque ad escludere l'applicabilità della disciplina dello scorrimento delle graduatorie recata dalla normativa statale non solo alla Regione Valle d'Aosta, ma a tutte le regioni.

Di conseguenza, la sentenza non rileva violazioni di competenza, né, vista l'inapplicabilità alle regioni, violazioni del principio di leale collaborazione o di altri parametri, concludendo per l'infondatezza delle questioni sollevate.

Con il solo limite dell'efficienza e della ragionevolezza, la Regione Valle d'Aosta potrà dunque continuare a gestire lo scorrimento delle graduatorie secondo le proprie norme interne.

SENTENZA N. 77
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, 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), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 1° marzo 2019, depositato in cancelleria il 7 marzo 2019, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, 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), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

1.1.– Con tali disposizioni il legislatore statale ha disciplinato le modalità di accesso al lavoro pubblico, ivi compreso il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Ha anche individuato i criteri per l'indizione delle procedure di reclutamento e del relativo espletamento, nonché dell'utilizzabilità delle graduatorie. Per queste ultime, ha stabilito che, a "regime", possono essere usate solo per coprire i posti messi a bando, laddove, per le più risalenti, l'assunzione degli idonei è subordinata alla frequenza di corsi di aggiornamento professionale e a un esame-colloquio.

1.2.– In considerazione del differente oggetto delle norme regionali citate – alcune (commi 300 e 360 dell'art. 1) inerenti specificamente alle modalità di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche, altre, invece, relative alla disciplina delle graduatorie (commi 361-365

del medesimo art. 1) – si esamineranno separatamente le questioni proposte in riferimento alle stesse.

2.– In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, ove fossero ritenute applicabili anche alla Valle d'Aosta le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

In linea con la giurisprudenza costituzionale, nel giudizio in via principale il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio dell'ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l'interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate (ex multis, sentenze n. 89 del 2019, n. 103 e n. 73 del 2018, n. 270 del 2017).

Questo è il caso del ricorso promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, poiché le norme impugnate, là dove fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), potrebbero ritenersi indirizzate anche alle amministrazioni regionali valdostane.

Del resto, 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), nel riferirsi alle norme statali sul lavoro pubblico, fa espressamente «salve, per la Valle d'Aosta, le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina del bilinguismo» (art. 2). Dal confronto di queste disposizioni potrebbe, in effetti, ingenerarsi il dubbio circa l'applicabilità delle modifiche introdotte con la legge impugnata.

L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, secondo cui le norme impugnate potrebbero essere applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deve pertanto considerarsi non implausibile.

3.– Sono, anzitutto, impugnati i commi 300 e 360 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che hanno come oggetto la disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche. La ricorrente ritiene che, con tali disposizioni, sia stata invasa la sfera di competenza legislativa primaria attribuita dallo statuto speciale nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a, dello statuto speciale) e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettera b, dello statuto speciale), nonché la competenza integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera 1, dello statuto speciale). Sarebbero, altresì, violate le competenze amministrative assegnate alla Regione, nelle medesime materie, dallo statuto speciale, oltre alla competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Le medesime norme, inoltre, violerebbero il principio di parificazione della lingua francese a quella italiana e il conseguente obbligo di assunzione presso le amministrazioni pubbliche di soggetti che conoscano la lingua francese (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale), nonché il principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), non subordinando l'adozione del decreto ministeriale per la definizione delle procedure semplificate di reclutamento all'intesa in Conferenza unificata. Sarebbero, infine, violati anche gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto le citate disposizioni impedirebbero alla Regione di utilizzare le modalità di reclutamento già sperimentate e concernenti la predisposizione di concorsi unici, producendo l'effetto di una proliferazione di procedure concorsuali e di graduatorie, con conseguente incremento della spesa pubblica.

3.1.– Le questioni sollevate dalla Regione Valle d'Aosta non sono fondate, in relazione a tutti i parametri evocati.

3.1.1.– È necessario muovere da una ricognizione dell'ambito di applicazione delle disposizioni impugnate.

Il comma 300 fa espressamente riferimento alle «procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 365, lettera b), 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), come rifinanziato ai sensi del comma 298 del presente articolo». Le risorse di quest'ultimo fondo sono destinate «ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59), e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Il comma 298 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 – che ha rifinanziato il fondo – stabilisce che le assunzioni a tempo indeterminato, cui tali risorse sono destinate, «sono autorizzate, nell'ambito delle vacanze di organico, a favore delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie individuati con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

È di tutta evidenza che, nel richiamare le assunzioni autorizzate, complessivamente considerate, si intende, con la disposizione citata, fare riferimento solo alle amministrazioni statali.

In questa prospettiva si colloca il comma 360. Esso dispone che, «a decorrere dall'anno 2019», il reclutamento del personale, mediante le procedure di cui al comma 300, dovrà – si noti bene, non più potrà, come indicava il comma 300 – espletarsi secondo le modalità semplificate individuate con il già menzionato «decreto del Ministro della pubblica amministrazione» da adottarsi, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), entro due mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 145 del 2018. Questo è il chiaro enunciato che si rinviene nel comma 300.

Il comma 360 fa riferimento alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

3.1.2.– Occorre, ora, considerare le competenze della ricorrente. La Regione Valle d'Aosta è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale). La Regione esercita tali competenze «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (ancora art. 2, primo comma, dello statuto speciale).

In continuità con queste norme statutarie si deve leggere la previsione, di cui all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 [...] costituiscono [...] per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». L'art. 2, comma 3, della citata legge n. 421 del 1992, peraltro, dispone che «[r]estano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo».

A ciò deve, poi, aggiungersi che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della parte II della Costituzione, alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Quest'ultimo è, infatti, applicabile alla Regione – come questa Corte ha già avuto occasione di affermare – in virtù della c.d. clausola di favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale» (sentenza n. 241 del 2018).

3.1.3.– Considerati tali presupposti, è evidente che le norme statali impugnate, nel disciplinare dettagliatamente l'espletamento delle procedure concorsuali delle sole amministrazioni statali, non si applicano alla Regione ricorrente e, pertanto, non determinano alcuna invasione della sfera di

competenza regionale. Non è in alcun modo preclusa l'applicazione della normativa regionale vigente, adottata nell'esercizio della competenza residuale propria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Tanto basta per escludere anche la violazione del principio di leale collaborazione, poiché le modalità semplificate adottate per le procedure concorsuali – demandate dalle norme statali impugnate a un decreto ministeriale – non si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dunque esulano da qualunque confronto in sede di Conferenza unificata.

Eguale non fondata è la censura che riguarda la violazione del principio del bilinguismo, che è invece garantito dalla normativa regionale vigente, per le modalità di espletamento delle procedure concorsuali (art. 38, primo e terzo comma, dello statuto speciale).

Neppure si rivelano fondate le censure relative alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Tali censure, che pure superano il vaglio di ammissibilità in quanto la Regione desume dalla violazione degli indicati parametri la lesione della propria sfera di competenza in materia di organizzazione amministrativa, perde consistenza essendo esclusa l'applicabilità della normativa statale denunciata alla Regione ricorrente e quindi la sua incidenza sulla sfera di competenza regionale.

4.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha inoltre impugnato i commi da 361 a 365 (quest'ultimo come modificato dall'art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018).

4.1.– Si deve precisare che, dopo la proposizione del ricorso, le disposizioni impugnate hanno subito numerose modifiche.

Il comma 361, relativo all'uso delle graduatorie "a regime", è stato integrato dall'art. 14-ter del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, in cui si è previsto il ricorso alle graduatorie anche per i posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori», nonché per le assunzioni obbligatorie previste dalla legge.

Il decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali), convertito, con modificazioni, nella legge 2 novembre 2019, n. 28, ha inoltre modificato la disciplina della proroga delle graduatorie di cui al comma 362, ulteriormente protratta anche per le più risalenti (ma solo a partire da quelle approvate nel 2011 e non più nel 2010), anche in base ai commi 362-bis e 362-ter, di nuova introduzione, sempre subordinando l'uso delle più risalenti al rispetto di specifiche condizioni volte a garantire la perdurante sussistenza dei requisiti di professionalità.

Tutte le richiamate disposizioni sono state, poi, espressamente abrogate dall'art. 1, comma 148, 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).

Nessuna delle modifiche intervenute è tale da indurre questa Corte a ritenere cessata la materia del contendere. Il carattere non satisfattivo delle modifiche apportate, prima dell'intervenuta abrogazione, alle norme impugnate, che potrebbero comunque aver trovato applicazione, impone una valutazione nel merito delle questioni sottoposte al vaglio di questa Corte. Inoltre, la natura innovativa delle richiamate modifiche normative impedisce di estendere il giudizio alle medesime.

4.2.– Ad avviso della ricorrente, nel disciplinare l'accesso al lavoro pubblico anche di personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e nell'incidere, in particolare, sulla proroga delle graduatorie pubbliche in essere (comma 362 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) e sull'utilizzo «esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso» delle graduatorie relative ai concorsi pubblici da bandire (commi 361, 363, 364 e 365 del medesimo art. 1 della legge n. 145 del 2018), con l'individuazione di tempi diversi in cui applicare tali disposizioni (art. 9-bis del d.l. n. 135 del 2018), il legislatore statale avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa primaria attribuita alla Regione dallo statuto speciale nelle materie

di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello statuto speciale), nonché la competenza legislativa integrativa attuativa regionale in materia di «igiene e sanità» (art. 3, lettera l, dello statuto speciale). Sarebbero state lese anche le relative competenze amministrative assegnate alla Regione nelle medesime materie dallo statuto speciale (all'art. 4), e la competenza residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., attribuita alla Regione ad autonomia speciale in virtù della clausola definita di maggior favore, di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001.

Il legislatore statale, nello stabilire (commi 361, 363 e 365) che le graduatorie riguardanti concorsi banditi a far data dall'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 – e concorsi per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico banditi a far data dal 1° gennaio 2020 – si utilizzino esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso e nell'introdurre a tal proposito – senza alcun coinvolgimento delle Regioni – regole dettagliate, violerebbe il principio di leale collaborazione e impedirebbe alla Regione di procedere secondo propri criteri allo scorrimento delle graduatorie per fronteggiare proprie esigenze.

Vi sarebbe anche contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché alla Regione sarebbe precluso il ricorso a forme di reclutamento già sperimentate e finalizzate a risparmi di spesa, oltre che a garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Anche la previsione (comma 362) della proroga della validità delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni approvate dal 1° gennaio 2010, modulata in ragione del termine di approvazione finale, e la subordinazione del reclutamento, per quelle più risalenti, a ulteriori adempimenti procedurali, puntualmente individuati, inciderebbe sulla competenza organizzativa regionale, risolvendosi nell'introduzione di una disciplina dettagliata, senza alcun coinvolgimento della Regione, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La durata delle graduatorie in essere, imposta dalla legge statale secondo scadenze scaglionate nel tempo, diversa da quella fissata al 31 dicembre 2019 dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per tutte le graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2018, e sottoposta a determinate condizioni (frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e superamento di esami-colloquio), violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., finendo per incidere sul legittimo affidamento degli idonei collocati nelle graduatorie regionali approvate fra il 2010 e il 2014.

4.3.– Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

4.3.1.– Non vi è dubbio che la disciplina delle graduatorie rientri a pieno titolo nella competenza regionale residuale in materia di «organizzazione amministrativa», di cui è titolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come si è già rilevato (v. punto 3.1.2).

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie si colloca nella fase di accesso al lavoro pubblico e conserva – come la stessa disciplina dei concorsi – caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004). Dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, sono state molteplici le occasioni in cui questa Corte ha ribadito che l'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (ex multis, sentenze n. 141 del 2012 e n. 235 del 2010).

Lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi. L'evoluzione diacronica della legislazione, che questa Corte ha di recente esaminato (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), consente di porre in evidenza alcuni correttivi, che s'innestano sul prorogarsi delle graduatorie e ne precisano le finalità.

Rientra, tuttavia, nella scelta discrezionale del legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza residuale, individuare la disciplina delle graduatorie, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Proprio con riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL – peraltro in un regime di finanziamento regionale esclusivo – questa Corte ha affermato che resta ampio il raggio d'azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell'organizzazione del personale. Nell'attingere alle graduatorie l'amministrazione adotta il provvedimento che «esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico» (sentenza n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto).

La legge statale impugnata, pertanto, non incide sulle Regioni, con la conseguenza che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Sono egualmente non fondate le censure di violazione del principio di leale collaborazione, poiché la normativa statale impugnata non si applica alla Regione ricorrente.

L'inapplicabilità comporta il rigetto anche dell'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da cui deriverebbe, secondo l'assunto della Regione, una lesione della propria sfera di competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa.

L'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire – in linea con gli artt. 3 e 97 Cost., intesi quali unici limiti all'esercizio della sua competenza – con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale.

Tuttavia, nella già ricordata pronuncia riguardante la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha inteso puntualizzare che la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018). La scelta operata dal legislatore statale, per quanto non vincolante nei confronti delle Regioni, segnala esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione.

Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle Regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento. Tali principi funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame, vanno individuati in un'oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 300, 360, 361, 362, 363, 364 e 365, 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), nonché dell'art. 9-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, quarto comma, e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettera l), 4 e 38 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal [Presidente del Consiglio dei ministri] *rectius*: Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ord. n. 154 del 2020) con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 9 marzo 2020, n. 78

Materia: ordinamento civile, armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica.

Parametri invocati:

artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione;

art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

artt. 8, 9, 16, 103, 104 e 107, Titoli II e VI 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), art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014;

artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Regione Sicilia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Lazio, Regione Sicilia e Provincia autonoma di Trento e Bolzano

Oggetto: Art. 1, c. 857, 859, 862, 863, 865 e 866, 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)

Esito:

- 1) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857.
- 2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862, 863, 865 e 866.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Lazio e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, commi 865, 866 e 867, della legge in oggetto. La Regione Sicilia ha impugnato l'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della medesima legge. Le questioni da esse promosse riguardano misure introdotte dal legislatore statale in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

In particolare, l'art. 1, comma 865, stabilisce che per gli enti del SSN «che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento». In base al ritardo registrato, la norma gradua poi il riconoscimento di tale quota, fino a escluderlo per ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso

di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo. Ai sensi del comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865, si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Il comma 866 prevede che «[I]e regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 [...] una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 [...]. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865». In sostanza, solo per le Regioni a statuto ordinario la trasmissione della relazione costituisce adempimento rilevante ai fini della erogazione della quota cosiddetta premiale del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato, condizionata appunto alla verifica positiva degli adempimenti regionali previsti dalla richiamata intesa e dalla legislazione vigente.

Il comma 857, prevede che nell'anno 2020 la quota dell'indennità di risultato condizionata al rispetto dei tempi di pagamento è raddoppiata nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità – oggetto della disposizione di cui al comma 849 – entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno poi effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

Rispetto a tale comma 857, la Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto esso è stato abrogato dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157.

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 865. Essa ha individuato, innanzitutto, a quali titoli di competenza è riconducibile la disposizione in oggetto, non ritenendo decisiva in tal senso, l'auto qualificazione in termini di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» che ne dispone il comma 858. Secondo il suo orientamento consolidato, infatti, l'auto qualificazione non ha carattere precettivo e vincolante (ex multis, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo «all'oggetto, alla ratio e alla finalità» (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza. A questo riguardo, essa rileva che oggetto della norma impugnata sono i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle Regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell'ambito dell'ordinamento civile. In questo ambito, la norma impugnata interviene, con una disciplina indubbiamente di dettaglio, a limitare l'autonomia delle parti per quanto attiene alla specifica componente del trattamento economico costituita dalla indennità di risultato. Secondo il costante orientamento della Corte, il trattamento economico dei dipendenti pubblici – compresa la disciplina «delle varie componenti della retribuzione» (sentenza n. 19 del 2013) – «va ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni» (sentenza n. 153 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018) e anche delle autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 138 del 2019). L'intervento statale ha riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative alla organizzazione sanitaria evocate dalle ricorrenti, ma si tratta di una incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale delle competenze statali cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente. L'autonomia regionale e provinciale non è stata svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale dal perseguimento di tale finalità di coordinamento, ma soltanto limitata: la quota dell'indennità di risultato stabilita direttamente dalla legge statale è, infatti, circoscritta alla percentuale del 30 per

cento, senza incidere su quella restante. La Corte ritiene pertanto che, siccome in relazione alla norma impugnata non sussiste quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione – quando però la disciplina statale coinvolgeva anche precipui aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria – l'ha portata ad affermare la necessità della leale collaborazione (sentenza n. 251 del 2016), sia infondata anche la censura svolta in tal senso dalla Regione Lazio e dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Il comma 865 dell'art. 1 è impugnato dalla sola Regione Lazio anche per violazione degli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità. Secondo la Corte anche tali censure sono infondate. Secondo essa, infatti, la norma censurata: a) esclude l'applicazione delle misure in questa contenute qualora l'ente rispetti i tempi di pagamento e, in ogni caso, gradua tali misure in relazione alla gravità dell'inadempimento; b) non determina uno svuotamento dell'autonomia regionale ma una sua circoscritta limitazione: tenuto anche conto della sopravvenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e del possibile "raddoppio" da esso previsto, la percentuale della indennità espressamente correlata al singolo obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento non è tale da sbilanciare il meccanismo su cui si basa l'indennità di risultato, lasciando infatti ampio margine (il restante 70 per cento dell'indennità) per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi contrattualmente assegnati al dirigente. Non si può quindi ritenere che sia stata eccessivamente sacrificata, in violazione dei principi di «buon andamento, differenziazione e adeguatezza», come invece ritenuto dalla ricorrente, la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale ad altri obiettivi ritenuti prioritari, come quello di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza. A giudizio della Corte, inoltre, la ratio della disposizione impugnata è compatibile con la funzione della indennità di risultato.

La Corte non ritiene fondate nemmeno le censure sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 866 dell'art. 1. Nel merito, a suo giudizio, tale disposizione si limita ad ampliare un obbligo di trasmissione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali già disposto dall'art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, aggiungendo unicamente l'obbligo della trasmissione di una «relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865». Ciò che costituisce adempimento regionale è, a suo giudizio, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo. La norma impugnata, infine, chiarisce che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'obbligo è solo quello di relazionare al suddetto Tavolo «sullo stato di applicazione del comma 865», senza prevedere che l'eventuale inadempimento rilevi ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN, atteso che le suddette Province finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

La Corte afferma inoltre che le norme dettate dal comma 866 possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica nonostante il carattere puntuale. A suo giudizio, infatti, il carattere finalistico dell'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica giustifica che, in determinate ipotesi, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (ex plurimis, sentenza n. 229 del 2011). Nella specie, l'obiettivo perseguito dalla norma impugnata è quello di conseguire a livello nazionale puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo – dei quali lo Stato è il responsabile finale – in tema di tempestività dei pagamenti da parte di tutte le amministrazioni pubbliche: poiché tale obiettivo, dato il suo carattere sovra regionale, non potrebbe essere altrimenti efficacemente perseguito, si deve ritenere altresì prevalente, in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per quanto concerne, invece, i commi 857, 859, 862 e 863, dell'articolo 1, impugnati dalla Regione Sicilia, essi, nel loro combinato disposto, impongono alle amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria, di stanziare in bilancio un accantonamento

denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” se nell’esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall’art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali); l’importo dell’accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all’entità del ritardo ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi. Analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell’ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti. Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione. Tale accantonamento deve essere adeguato nel corso dell’esercizio alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi. Nell’anno 2020 esso è raddoppiato nei confronti degli enti che non hanno richiesto l’anticipazione di liquidità entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate le recherebbero «un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate». L’accantonamento previsto determinerebbe infatti, in forza del divieto di disporre impegni e pagamenti a valere sul fondo da istituire, «l’indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale». Secondo la ricorrente, inoltre, le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungere l’obiettivo di evitare i ritardi nei pagamenti non supererebbero il test di proporzionalità di cui all’art. 3, primo comma, Cost., e violerebbero il principio di buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost., ridondando in una lesione dell’autonomia finanziaria e organizzativa della Regione. Infine, la ricorrente evidenzia che una soluzione al problema dei ritardi nei pagamenti avrebbe potuto essere individuata nell’ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulterebbe, invece, parimenti violato dalle disposizioni impugnate.

La Corte, per le stesse motivazioni sopra riportate, dichiara cessata la materia del contendere delle questioni promosse nei confronti dell’art. 1, comma 857. Per quanto concerne, invece, le questioni proposte in ordine ai commi sopra riportati, essa le ritiene non fondate nel merito. A suo giudizio, infatti, esse sono espressione della competenza statale esclusiva relativa all’armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tali norme integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l’art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell’avanzo. La Corte ravvisa la loro ratio nell’esigenza di sopperire alla incapacità dell’ente di coordinare l’assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge. Le norme impugnate perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica, visto il fondamentale rilievo che assume il rispetto dei termini di pagamento previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 e dalla relativa normativa europea. Esse si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell’art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo. Quando si trovi in questa situazione, l’ente potrà dunque ricorrere a tale prestito esterno, utile a regolarizzare i tempi di pagamento o quanto meno a ridurre i ritardi. Per la Corte, lo strumento del fondo di garanzia realizza anche l’ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l’esposizione dell’amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi. Tali importi sono del tutto improduttivi e, tenuto conto del criterio di quantificazione degli interessi moratori di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all’ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali. Queste positive ricadute sul funzionamento dell’ente appaiono

quindi idonee a confutare la censura di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione. Quanto poi al criterio di determinazione delle somme da accantonare, esso appare razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Per un verso, infatti, lo stanziamento introdotto aumenta in relazione all'entità dei ritardi nei pagamenti che l'amministrazione ha registrato, e perciò in coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità; per altro verso, il parametro su cui calcolare la percentuale è dato dalle spese per gli acquisiti di beni e servizi, ossia l'aggregato di bilancio più appropriato, trattandosi di debiti di natura commerciale. In considerazione di ciò, a giudizio della Corte, le norme impugnate superano il test di proporzionalità. La Corte ritiene infine infondate anche le censure sulla violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta dallo statuto e quella del principio di leale collaborazione: le norme impugnate sono riconducibili all'esercizio in via prevalente della competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella sul coordinamento della finanza pubblica, ciò che esclude sia la violazione delle evocate norme statutarie sia l'operatività del principio invocato.

SENTENZA N. 78
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866, 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), promossi dalla Regione Lazio, dalla Regione Siciliana e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con ricorsi notificati i primi tre il 1° marzo 2019, il quarto il 1°-7 marzo 2019, depositati in cancelleria i primi tre il 7 marzo 2019, il quarto l'11 marzo 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 36, 38, 39 e 45 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 20, 21 e 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Marina Valli per la Regione Siciliana, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con separati ricorsi, iscritti rispettivamente ai numeri 36, 39 e 45 del registro ricorsi 2019, la Regione Lazio e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato l'art. 1, commi 865 e 866, 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). Dello stesso art. 1, la Regione Lazio e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato anche il comma 857.

Inoltre, con ricorso iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2019, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della richiamata legge n. 145 del 2018.

2.– I giudizi promossi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alle medesime norme, censurate in riferimento a parametri in buona parte coincidenti, e, per il resto, questioni relative a norme comunque oggettivamente connesse.

3.– Si esaminano innanzi tutto le questioni promosse dalla Regione Lazio e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali riguardano misure introdotte dal legislatore statale in tema di ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN).

L'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018 stabilisce che per gli enti del SSN «che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del

riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento». In base al ritardo registrato, la norma gradua poi il riconoscimento di tale quota, fino a escluderlo per ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo.

Il successivo comma 866 prevede che «[l]e regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005 [...] una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 [...]. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865». In sostanza, solo per le Regioni a statuto ordinario la trasmissione della relazione costituisce adempimento rilevante ai fini della erogazione della quota cosiddetta premiale del finanziamento del SSN a cui concorre ordinariamente lo Stato, condizionata appunto alla verifica positiva degli adempimenti regionali previsti dalla richiamata intesa e dalla legislazione vigente.

È opportuno segnalare che, ai sensi del comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865 si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Infine, a norma del comma 857, nell'anno 2020 la quota dell'indennità di risultato condizionata al rispetto dei tempi di pagamento è raddoppiata nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità – oggetto della disposizione di cui al comma 849 – entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno poi effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

3.1.– La Regione Lazio lamenta in primo luogo che tutte le disposizioni impugnate avrebbero violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, in quanto esse intersecherebbero materie di competenza concorrente (tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica) e altre di competenza residuale (ordinamento e organizzazione amministrativa regionale) senza che possa individuarsi una materia prevalente.

In presenza di un intreccio inestricabile, quindi, il legislatore statale avrebbe dovuto prevedere uno strumento partecipativo delle Regioni, tanto a monte, in sede di adozione delle disposizioni impugnate, quanto a valle, nella fase di attuazione delle stesse; quale espressione di tale principio, la ricorrente richiama i cosiddetti patti per la salute e la vigente disciplina sulla dirigenza sanitaria, che, in ottemperanza alla sentenza di questa Corte n. 251 del 2016, è stata preceduta da intesa (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, in materia di dirigenza sanitaria»). Del decreto attuativo della delega si richiama, peraltro, l'art. 2, comma 3, che prevede anche un accordo in Conferenza Stato-Regioni per definire i criteri e le procedure per la valutazione dell'attività dei direttori generali.

Con una seconda censura la ricorrente prospetta la violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.: contraddicendo l'autoqualificazione in tal senso operata dal legislatore, le disposizioni impugnate (in particolare quelle di cui ai commi 857 e 865 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018) non sarebbero ascrivibili in maniera prevalente al coordinamento della finanza pubblica né, comunque, potrebbero essere considerate principi fondamentali di tale materia o di quella della tutela della salute, dato il loro carattere dettagliato e puntuale che precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni.

Infine, ad avviso della Regione Lazio, le norme impugnate contrasterebbero con gli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto difetterebbero di ragionevolezza e proporzionalità, con ridondanza sulle competenze regionali ai sensi dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

Al riguardo, si sostiene che per l'effetto delle suddette norme risulterebbe irragionevolmente sacrificata la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale, «in violazione dei principi di buon andamento, differenziazione e adeguatezza», a obiettivi prioritari più attinenti alla tutela della salute, tra cui il perseguimento di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il denunciato difetto di proporzionalità deriverebbe invece dalla mancata considerazione di circostanze significative quali «il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento».

La censura in esame colpirebbe in maniera ancor più evidente la norma contenuta nell'impugnato comma 866. La possibile mancata erogazione della «quota di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato» discenderebbe in maniera automatica dal ritardo dei pagamenti, senza che sia dato rilievo ai progressi ottenuti rispetto all'obiettivo e alle specifiche responsabilità in materia, nonché alla complessiva riduzione del debito commerciale residuo.

Inoltre, tale norma sconterebbe un difetto di chiarezza, destinato a incidere «sulla sua intrinseca ragionevolezza», perché non chiarirebbe se l'adempimento da essa richiesto sia riferibile alla sola trasmissione della relazione regionale o alla concreta gestione delle indennità di risultato. Intesa in tale secondo significato, «che sembra plausibile in ragione dell'inciso, contenuto nel comma 866» relativo alle autonomie speciali, la norma non sarebbe comunque idonea a raggiungere lo scopo che si prefigge: la mancata erogazione della quota di finanziamento statale potrebbe, infatti, incidere ulteriormente sul ritardo dei pagamenti.

3.2.– Le censure articolate dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dei commi 857, 865 e 866 della legge n. 145 del 2018, muovono dal presupposto – fin d'ora valutabile corretto – che per le disposizioni impugnate non operi la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 1130, della legge n. 145 del 2018, poiché esse menzionano espressamente le Province autonome e hanno un contenuto precettivo prevalente sulla generale clausola di garanzia.

La ricorrente premette anche che la Provincia autonoma di Trento e i suoi enti, tra cui quelli del servizio sanitario, «non sono interessati dal fenomeno del ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali, dal momento che la Provincia ha messo in atto, da molti anni, buone prassi, che hanno condotto l'ente e le sue agenzie ad avere, fin dal 2016, un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo, cioè dimostrativo di un anticipo dei pagamenti sulla scadenza delle fatture».

Segnala quindi, nella memoria integrativa, la pubblicazione, nelle more del ricorso, della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, in causa C-122/18, Commissione europea contro Repubblica italiana, che ha affermato la responsabilità finale dello Stato italiano indipendentemente dall'ente la cui azione o inerzia abbia dato luogo all'inadempimento. Precisa tuttavia che con le norme impugnate «lo Stato si sta intestando e sta esercitando in via preventiva un potere sostitutivo nei confronti dell'ente sanitario provinciale», alterando il riparto interno delle competenze, al punto di precludere alla Provincia, qualora in futuro dovesse versare nella situazione (al momento esclusa) di ritardo nei pagamenti, di scegliere altri mezzi per la risoluzione del problema.

Nello specifico, nei confronti della disposizione di cui al comma 865 del richiamato art. 1, la ricorrente ravvisa una prima violazione con riferimento all'art. 79, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), poiché questo consentirebbe allo Stato di dettare norme di coordinamento finanziario condizionanti le potestà legislative delle Province autonome «solo nella misura in cui tali norme articolino limiti statuari alle competenze provinciali», circostanza che nella specie non ricorrerebbe.

Inoltre, tale norma, da un lato autoqualificandosi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, dall'altro, incidendo «ratione materiae sulla organizzazione del sistema sanitario», risulterebbe illegittima perché quello della Provincia autonoma è un sistema sanitario

interamente finanziato con risorse proprie, per cui lo Stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario.

In ogni caso, la disposizione impugnata sarebbe illegittima per violazione dell'art. 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, o comunque degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nelle parti applicabili alle Province autonome ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), perché quello contenuto nel comma 865 sarebbe «un minuto precetto di dettaglio» che non lascia all'ente autonomo «alcuna libertà in ordine ai modi con i quali conseguire il risultato».

Al riguardo la ricorrente, nella memoria integrativa, precisa che nel diritto costituzionale «il fine» (nel caso di specie il coordinamento della finanza pubblica) «non giustifica qualunque mezzo», potendo tale fine essere attuato, in questo caso, solo con norme di principio.

In quanto norma che incide sulla organizzazione amministrativa e sanitaria della Provincia autonoma, il comma 865 si porrebbe inoltre in contrasto con gli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige ovvero, se più favorevole, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia della «tutela della salute», in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ambito materiale regolato dalla norma impugnata inciderebbe, infatti, sulle materie di competenza legislativa primaria dell'organizzazione amministrativa e del personale e sulla materia di competenza concorrente relativa a igiene e sanità, comprensiva dell'assistenza sanitaria e ospedaliera, ovvero su quella della tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., se più favorevole; la disposizione statale, inoltre, conformerebbe in modo diretto anche l'esercizio delle funzioni amministrative che l'art. 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige riserva alla Provincia.

D'altro canto, la ricorrente evidenzia di avere già compiutamente regolato tale settore con la legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento); e, con specifico riferimento alla figura del direttore generale, precisa che la citata disciplina affida alla Giunta provinciale sia il compito di approvare lo schema di contratto (art. 28, comma 6), sia quello di stabilire «criteri e modalità per la valutazione dell'attività del direttore generale, con riferimento agli obiettivi assegnatigli e alla qualità complessiva dell'offerta assistenziale assicurata dall'azienda» (art. 28, comma 7).

In tale contesto, la norma impugnata non potrebbe essere qualificata né come norma fondamentale di grande riforma né come principio fondamentale della materia «igiene e sanità» o «tutela della salute», in ragione del suo carattere estremamente dettagliato e dell'assenza «di collegamento teleologico con le specifiche materie interessate dalla misura».

Il richiamato comma 865 sarebbe, in ogni caso, illegittimo in quanto norma immediatamente applicabile e, quindi, lesiva dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che prevede, invece, un mero obbligo di adeguamento della legislazione provinciale.

Per quanto riguarda la disposizione di cui all'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, la ricorrente appunta l'impugnazione sul suo terzo periodo, laddove si prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome relazionano «sullo stato di applicazione del comma 865» al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005.

Ove il comma 866 sia inteso come statuente un vero e proprio obbligo a carico della Provincia autonoma, la ricorrente ne ravvisa un primo motivo di illegittimità in via consequenziale dagli stessi argomenti di censura del comma 865, essendo gli obblighi sanciti da entrambe le disposizioni strutturalmente inscindibili. Una volta dichiarata la illegittimità di quest'ultimo, l'obbligo previsto dal comma successivo diverrebbe dunque privo di oggetto o comunque del tutto irragionevole, con violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

La norma sarebbe comunque elusiva dell'intesa del 23 marzo 2005 in quanto neutralizzerebbe la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 13 di tale accordo, rendendo direttamente applicabile un monitoraggio che l'intesa non prevedeva come obbligatorio. E ciò dimostrerebbe la violazione anche del principio di leale collaborazione radicato nell'art. 120, secondo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la legge ordinaria dello Stato non potrebbe strumentalizzare l'istituto del tavolo tecnico di monitoraggio neutralizzando le specifiche condizioni in base alle quali esso è stato attivato.

La denunciata irragionevolezza ridonderebbe, secondo la ricorrente, sull'esercizio delle funzioni provinciali, poiché costringerebbe l'ente a un'attività di monitoraggio e di redazione di particolari relazioni «non correlata a una esigenza propria della funzione provinciale».

Infine, il comma 857 è impugnato ove interpretato nel senso che il raddoppio della quota dell'indennità di risultato dei dirigenti sanitari apicali condizionata al rispetto dei tempi di pagamento sia disposto per il solo fatto dell'assenza della richiesta di anticipazione della liquidità: se così fosse, ne conseguirebbe «un obbligo di ricorrere a tali anticipazioni al solo fine di evitare la responsabilità per il tardivo pagamento dei debiti», con violazione per difetto di ragionevolezza e proporzionalità dell'art. 3, primo comma, Cost., con riflesso sull'autonomia finanziaria dell'ente e sull'esercizio delle funzioni attribuite alle Province autonome dagli artt. 8, 9 e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si prospetta inoltre la violazione dell'autonomia finanziaria e di bilancio riconosciuta alla Provincia autonoma dal Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e dall'art. 119 Cost., anche in relazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3.3.– Anche il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano correttamente esclude che per le disposizioni impugnate possa trovare applicazione la generale clausola di salvaguardia contenuta nella legge n. 145 del 2018; parimenti, ritiene non corretta l'autoqualificazione affermata dall'art. 1, comma 858, della stessa legge.

Quanto alla disposizione di cui al comma 865, la ricorrente ne ravvisa la illegittimità sia con riferimento ai parametri prospettati dall'altra Provincia, sia ad altri. In particolare, la violazione delle competenze legislative provinciali e delle corrispondenti funzioni amministrative in materia di organizzazione amministrativa e di tutela della salute viene prospettata anche con riferimento all'art. 4, numero 7), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); infatti, sulla base di tali previsioni, l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 20 gennaio 1992, n. 1 (Norme sulle modalità di gestione delle funzioni dirette alla tutela della salute), attribuisce alla potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza in materia di dimensioni, numero, modalità di funzionamento e organizzazione delle aziende sanitarie.

A tale riguardo, la ricorrente rileva di avere esercitato le proprie competenze con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 aprile 2017, n. 3 (Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale).

Quanto ai profili di censura delle norme impugnate ove ricondotte alla materia del coordinamento finanziario, la ricorrente li articola evocando i parametri già richiamati nell'esposizione del ricorso precedente nonché gli artt. 103, 104 e 107, il Titolo II e il Titolo VI dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, l'intero decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e l'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014. Nel complesso, contesta la incoerenza delle disposizioni impugnate con il quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano e in ogni caso lamenta la loro adozione in via unilaterale e immediatamente vincolante, in contrasto con il principio di leale collaborazione e delle procedure di modifica statutaria.

Comuni al ricorso dell'altra Provincia sono poi la censura motivata sul finanziamento con risorse proprie provinciali del servizio sanitario, che precluderebbe allo Stato di esercitare la competenza di coordinamento finanziario, e quella sulla violazione del meccanismo di adeguamento previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, cui si aggiunge, in via subordinata, la prospettata violazione dell'art. 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige in relazione al procedimento dallo stesso disciplinato per l'emanazione delle relative norme di attuazione.

Infine, comuni al ricorso dell'altra Provincia sono le censure rivolte alla norma di cui al comma 866.

3.4.– Alle censure mosse dalle ricorrenti, l'Avvocatura generale dello Stato oppone una preliminare considerazione, basata sulla persistenza di ritardi, registrati da numerose amministrazioni pubbliche, nel pagamento dei debiti commerciali. Considerato che del rispetto di tale normativa, di fonte europea, è responsabile lo Stato, l'adozione delle disposizioni impugnate – e delle altre a queste connesse – sarebbe stata necessaria, anche per rispondere al ricorso presentato nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea per infrazione alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Pertanto, le disposizioni impugnate introdurrebbero legittimamente principi di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle autonome speciali; non sarebbe direttamente coinvolta la materia della tutela della salute, né altre materie di competenza regionale o provinciale, in quanto il legislatore non avrebbe inciso i profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, ma operato sui contratti di lavoro dei dirigenti, al fine di rendere questi ultimi effettivamente coinvolti nella corretta gestione del sistema dei pagamenti.

Lo Stato avrebbe, dunque, esercitato una competenza «assolutamente generale e prevalente» rispetto a quella ritenuta lesa dalle ricorrenti, «non appalesandosi necessaria l'adozione di iniziative di condivisione con gli enti territoriali».

Si precisa inoltre, da un lato, che il comma 865, in coerenza con il principio di proporzionalità, gradua le misure di garanzia in relazione alla gravità dell'inadempimento. Dall'altro, che nulla sarebbe innovato per gli enti virtuosi in quanto il presupposto per l'applicazione della norma è il mancato rispetto dei tempi di pagamento.

Infondate sarebbero anche le censure fondate sulle specificità del sistema di finanziamento sanitario provinciale e sulla conseguente carenza di titolo da parte dello Stato a disciplinare la materia: la ratio delle norme impugnate sarebbe del tutto svincolata dal mancato concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario provinciale.

Quanto alle censure sul carattere eccessivamente dettagliato della norma, l'Avvocatura generale dello Stato replica sia sostenendo che alle Regioni e alle Province autonome sarebbe lasciato comunque un margine di intervento, sia ricordando che nella valutazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte in più occasioni avrebbe escluso «criteri formalistici e meramente "quantitativi"» valorizzando, invece, le finalità perseguite da tali norme.

Le norme impugnate sarebbero, inoltre, pienamente ragionevoli e proporzionate laddove, in maniera non illogica né gravosa, prescrivono modalità di monitoraggio e, eventualmente, interventi correttivi.

Al riguardo la previsione dell'impugnato comma 866 darebbe piena attuazione al coordinamento della finanza pubblica, il quale implicherebbe, oltre all'esercizio del potere legislativo, anche quello di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene infine infondate le censure sul comma 857, in quanto la disposizione non si applicherebbe all'ente che sia abitualmente rispettoso dei termini di pagamento dei debiti commerciali e degli obblighi di riduzione del debito residuo e che non evidenzi, quindi, un «comportamento incauto».

4.– Preliminarmente, va rilevato che l'impugnato comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 è stato abrogato dall'art. 50, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni,

in legge 19 dicembre 2019, n. 157. Come riconosciuto dalle ricorrenti, lo *ius superveniens* è di per sé idoneo a soddisfare le loro pretese e, d'altro canto, il contenuto precettivo della norma impugnata è tale che questa non può avere ricevuto applicazione medio tempore: infatti, essa era destinata a operare «[n]ell'anno 2020», sì che la sua abrogazione è intervenuta prima che il meccanismo del “raddoppio” dalla stessa congegnato divenisse applicabile.

Va pertanto dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni che hanno a oggetto il comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, sussistendo entrambe le condizioni richieste dalla consolidata giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenza n. 287 del 2019).

5.– L'esame del merito delle residue disposizioni impugnate rende opportuno precisare il contesto in cui esse si inseriscono, che è quello del ritardo nel pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, considerato sotto i suoi profili macroeconomici.

La disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha infatti una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate.

L'importanza del fenomeno è stata recepita dalla direttiva 2011/7/UE, sia rimarcando la necessità di «un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi» (considerando n. 12), sia evidenziando che i «ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (considerando n. 3).

D'altronde i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche «il corretto funzionamento del mercato interno», nonché «la competitività delle imprese e in particolare delle PMI», valori che la direttiva, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi.

Il legislatore italiano, conformandosi a tale direttiva e in risposta all'ingente ammontare maturato dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, nell'ultimo decennio ha dato avvio a specifiche misure per incidere su tale patologica situazione.

Del resto, la stessa giurisprudenza di questa Corte, già a ridosso del recepimento della direttiva 2011/7/UE, ha sottolineato la gravità del problema, evidenziando che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente» (sentenza n. 250 del 2013). Va infatti considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali.

Nello specifico le misure adottate dal legislatore italiano si sono mosse principalmente in tre direzioni: a) imposizione di limiti più stringenti ai tempi di pagamento: decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180); b) incentivazione della cessione a intermediari finanziari dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni e della utilizzazione degli stessi in compensazione di debiti tributari: art. 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64; art. 12, comma 7-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito, con modificazioni, in legge 21

febbraio 2014, n. 9; c) concessione straordinaria di liquidità agli enti debitori per ridurre lo stock del debito accumulato: artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013, come convertito, nonché articoli da 32 a 35 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89.

5.1.– Le riforme introdotte e le risorse stanziare per correggere tale patologia, se hanno consentito indubbi miglioramenti rispetto alla situazione preesistente, non sono state però sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il problema.

Nell'ultimo referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali, riferita all'esercizio 2017, approvato dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, con delibera 12 giugno 2019, n. 13, la situazione dei tempi di pagamento e dell'entità complessiva del debito commerciale risultava ancora alquanto variegata. A fronte del diffuso miglioramento che pure è stato riscontrato, il referto invita a non «affievolire le iniziative intraprese dai diversi livelli di governo per ridurre e tendere alle tempistiche prescritte dalla normativa sia europea, sia nazionale», tuttora non assicurate in numerose Regioni; a tal fine, sottolinea l'utilità della introduzione della fatturazione elettronica e di altri strumenti e procedure di gestione della liquidità che, sperimentati in alcune realtà regionali, hanno contribuito alla riduzione dell'esposizione debitoria e dei tempi medi dei pagamenti.

Infine, nella causa C-122/18 – a seguito del ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 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, proposto il 14 febbraio 2018 dalla Commissione europea – con sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020, la Corte di giustizia, grande sezione, rimarcando la necessità di «un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi», ha dichiarato – in base alla situazione che si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (16 aprile 2017) – il venir meno della Repubblica italiana agli obblighi che discendono dall'art. 4 («Transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni»), paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE.

Nella motivazione la sentenza ha peraltro precisato che l'inadempimento di uno Stato membro può, in linea di principio, essere dichiarato ai sensi dell'art. 258 TFUE anche se derivante dall'azione o dall'inerzia di un'istituzione costituzionalmente autonoma: ne consegue che lo Stato italiano è considerato responsabile anche dei ritardi degli enti territoriali.

5.2.– È questo dunque il contesto in cui devono essere considerate le disposizioni impugnate che si inseriscono a loro volta in un insieme sistematico di ulteriori interventi predisposto dalla stessa legge n. 145 del 2018 per contrastare il fenomeno dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: a) l'ampliamento della possibilità, per gli enti territoriali (anche per conto dei rispettivi enti del SSN), di ricorrere nel 2019 ad «anticipazioni di liquidità» (comma 849 e commi da 850 a 856); b) l'introduzione di misure finalizzate a conseguire il rispetto dei tempi di pagamento e a ridurre l'importo del debito commerciale residuo da parte delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, differenziate a seconda della natura dell'amministrazione e della relativa disciplina contabile (commi da 859 a 866).

5.3.– Tanto premesso le questioni sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 865 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, che si colloca all'interno del secondo ordine di interventi, non sono fondate.

Al fine della valutazione delle censure esposte nei ricorsi è necessario, anzitutto, individuare a quali titoli di competenza sia riconducibile la disposizione in oggetto, non essendo decisiva in tal senso, come del resto riconosciuto da tutte le ricorrenti, l'autoqualificazione in termini di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione» che ne dispone il comma 858 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, infatti, l'autoqualificazione non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della

legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce (ex multis, sentenze n. 246 e n. 94 del 2018): la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo «all’oggetto, alla ratio e alla finalità» (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l’effettiva sostanza.

A questo riguardo si deve rilevare che oggetto della norma impugnata sono i singoli contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi degli enti sanitari delle Regioni e delle Province autonome, che ricadono, in quanto tali, nell’ambito dell’ordinamento civile.

Infatti, secondo l’art. 3-bis, comma 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), «[i]l rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile».

In questo ambito la norma impugnata interviene, con una disciplina indubbiamente di dettaglio, a limitare l’autonomia delle parti per quanto attiene alla specifica componente del trattamento economico costituita dalla indennità di risultato: ove l’ente non abbia rispettato i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, per un verso viene prescritto l’inserimento nel contratto di uno specifico obiettivo volto al rispetto di tali tempi, mentre, per altro verso, si stabilisce che a questo obiettivo va condizionata una quota della indennità non inferiore al 30 per cento di quella contrattualmente prevista, prescrivendosi altresì il criterio per il suo riconoscimento, graduato in funzione della maggiore o minore consistenza del ritardo nei pagamenti.

La norma impugnata incide, in questi termini, sul trattamento economico di dirigenti, anche già in servizio, negli enti sanitari regionali, dettando, al verificarsi del mancato rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, una disciplina speciale e dettagliata dell’indennità di risultato.

Secondo il costante orientamento di questa Corte il trattamento economico dei dipendenti pubblici – compresa la disciplina «delle varie componenti della retribuzione» (sentenza n. 19 del 2013) – «va ricondotto alla materia dell’“ordinamento civile”, prevalendo quest’ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni» (sentenza n. 153 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 196 del 2018) e anche delle autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 138 del 2019).

Con la disposizione in esame, dunque, il legislatore ha utilizzato una norma, il cui oggetto è un istituto retributivo di contratti di natura privata, per realizzare in via mediata una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica, in quanto diretta a «“riorientare” la spesa pubblica» (sentenza n. 272 del 2015) verso il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e dalla pertinente legislazione nazionale.

Tale intervento statale ha bensì riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative alla organizzazione sanitaria evocate dalle ricorrenti, ma si tratta a ben vedere di una incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale delle competenze statali cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente; inoltre, con riguardo alla specifica censura delle Province autonome, va anche precisato che – come rilevato dalla difesa erariale – la ratio della norma è del tutto svincolata dal mancato concorso dello Stato al finanziamento del servizio sanitario di queste ultime.

Peraltro, l’autonomia regionale e provinciale, così come declinata dalle ricorrenti in relazione allo specifico oggetto, non è stata svuotata o intaccata nel suo nucleo essenziale dal perseguimento di tale finalità di coordinamento, ma soltanto limitata: la quota dell’indennità di risultato stabilita direttamente dalla legge statale è, infatti, circoscritta alla percentuale del 30 per cento, senza incidere su quella restante.

Tale conclusione porta a escludere che, come invece suggestivamente sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento, il legislatore statale abbia abusato del mezzo (la norma di dettaglio) per perseguire un determinato fine (pur riconosciuto come meritorio): al contrario, quest’ultimo (riconducibile nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica) è stato perseguito dal

legislatore statale attraverso l'utilizzo, prevalente e non eccessivamente invasivo, del proprio titolo di competenza in materia di ordinamento civile. Ciò che fa venir meno ogni questione sollevata sul carattere di dettaglio della disposizione censurata e sulla violazione dell'autonomia regionale e provinciale, destituendo di fondamento anche le censure sollevate dalle Province autonome con riguardo al meccanismo di adeguamento (che non trova applicazione nelle ipotesi in cui venga in rilievo una competenza legislativa esclusiva dello Stato) previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 (sentenza n. 28 del 2014) e richiamato anche dall'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

Da tutto ciò discende, infine, che, siccome in relazione alla norma impugnata non sussiste quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali che in altra occasione – quando però la disciplina statale coinvolgeva anche precipui aspetti pubblicistici della dirigenza sanitaria – ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione (sentenza n. 251 del 2016), risulti infondata anche la censura svolta in tal senso dalla Regione Lazio e dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Né una contraria conclusione può discendere dalla considerazione dell'art. 2, comma 3, 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», evocato dalla Regione Lazio in quanto assume a presupposto della sua attuazione un accordo da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Basta infatti rilevare che se da un lato tale norma, nell'ambito della disciplina dei criteri e delle procedure per valutare e verificare l'attività dei direttori generali, si riferisce alla programmazione regionale per la definizione degli obiettivi (lettera a), tuttavia, dall'altro, alla lettera d), fa riferimento anche a «ulteriori adempimenti previsti dalla legislazione vigente»: fattispecie in cui può già direttamente sussumersi (prima quindi dell'accordo, che ancora non è intervenuto) anche quanto introdotto dalla disposizione censurata.

5.3.1.– Il comma 865 dell'art. 1 è impugnato in particolare dalla sola Regione Lazio anche per violazione degli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità.

Le censure sono ammissibili perché la ricorrente ne ha sufficientemente motivato, come si è in precedenza descritto, la ridondanza sulle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite.

Anche tali censure sono infondate.

La norma in oggetto, con la quale, come detto, è stato disciplinato un istituto retributivo per finalizzarlo al conseguimento di un obiettivo di coordinamento della finanza pubblica, si differenzia da altre norme statali, parimenti dirette alle medesime finalità ma dal carattere marcatamente “lineare”, che sono state in passato dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte.

In particolare, nella sentenza n. 272 del 2015 il mancato superamento del test di proporzionalità discendeva da una duplice considerazione: in primo luogo perché la norma impugnata determinava, per il mancato rispetto, anche minimo, dei tempi di pagamento previsti, una completa e automatica compressione dell'autonomia regionale attraverso la sanzione del blocco totale delle assunzioni; in secondo luogo perché essa finiva per penalizzare maggiormente quelle Regioni che avevano virtuosamente ridotto la propria spesa per il personale, impedendo ad esse di potenziare la propria dotazione di personale anche quando questa fosse stata funzionale proprio a rispondere al problema dei tardivi pagamenti.

Ben diversa è la struttura della norma censurata nel presente giudizio, perché essa: a) esclude l'applicazione delle misure in questa contenute qualora l'ente rispetti i tempi di pagamento (per cui, come rilevato dalla difesa statale, nulla è innovato «per gli enti virtuosi») e in ogni caso gradua tali misure in relazione alla gravità dell'inadempimento; b) non determina, come già rilevato al punto precedente, uno svuotamento dell'autonomia regionale, bensì una sua circoscritta limitazione: tenuto anche conto della sopravvenuta abrogazione del comma 857 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e del possibile “raddoppio” da esso previsto, la percentuale della indennità espressamente

correlata al singolo obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento non è tale da sbilanciare il meccanismo su cui si basa l'indennità di risultato, lasciando infatti ampio margine (il restante 70 per cento dell'indennità) per la remunerazione del complesso degli altri obiettivi contrattualmente assegnati al dirigente. Non si può quindi ritenere che sia stata eccessivamente sacrificata, in violazione dei principi di «buon andamento, differenziazione e adeguatezza», come invece ritenuto dalla ricorrente, la possibilità di orientare l'azione amministrativa regionale ad altri obiettivi ritenuti prioritari, come quello di un più alto grado di erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Va poi considerato che la ratio della disposizione impugnata è compatibile con la funzione della indennità di risultato. Infatti, l'accentuazione dei profili manageriali del rapporto di lavoro proprio del direttore generale (e in sostanza anche del direttore amministrativo che lo coadiuva) degli enti sanitari – rinvenibile nel riconoscimento che egli «è responsabile della gestione complessiva» dell'azienda e che a lui sono riservati «[t]utti i poteri di gestione» (così l'art. 3, commi 1-*quater* e 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) – fa sì che la disciplina della specifica componente retributiva in esame si giustifichi in relazione all'ampiezza dei poteri decisionali e operativi che ineriscono alle obbligazioni contrattualmente assunte dal direttore generale, potendo egli indirizzare il funzionamento delle strutture verso il raggiungimento dell'obiettivo cui è condizionata la quota della indennità.

Nemmeno si può ritenere che il denunciato difetto di proporzionalità deriverebbe, come sostenuto dalla ricorrente, dalla mancata considerazione di circostanze significative quali «il debito commerciale complessivo, i progressi nei termini di pagamento rispetto agli esercizi precedenti, le cause del ritardo, le eventuali responsabilità o al contrario i progressi ottenuti dal singolo dirigente rispetto alla progressiva riduzione del debito commerciale e dei termini di pagamento».

È pur vero che nella sentenza n. 272 del 2015 è stato dato rilievo, nel test di proporzionalità, anche alla «mancata considerazione della causa del ritardo» e al fatto che questo poteva derivare anche «dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti», ma tale argomentazione – certamente plausibile in un sistema rimasto ancora largamente strutturato in termini di finanza derivata – non appare decisiva nella presente valutazione di costituzionalità, in ragione del limitato impatto che la norma censurata, a differenza di quella considerata nel precedente citato, produce sulla autonomia regionale.

Da un lato quindi, per le ragioni sottolineate al punto 5., si deve riscontrare la legittimità dello scopo perseguito dal legislatore nazionale e, dall'altro, per le considerazioni appena svolte, si può concludere che i mezzi approntati per rispondervi, anche in considerazione della gravità del problema, superino il vaglio di questa Corte alla luce degli standard di necessità e proporzionalità.

5.4. – Infine, neppure le censure sollevate dalle ricorrenti con riguardo al comma 866 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 sono fondate.

Preliminarmente va rilevato che le censure riferite agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità dalla Regione Lazio e quelle riferite all'art. 3, Cost., per difetto di ragionevolezza, dalle Province autonome sono ammissibili perché le ricorrenti, come si è in precedenza descritto, ne hanno sufficientemente motivato la ridondanza sulle loro attribuzioni costituzionalmente garantite.

Nel merito occorre innanzitutto premettere che la disposizione censurata non si connota come del tutto innovativa, poiché in concreto si limita ad ampliare un obbligo di trasmissione al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali già disposto dall'art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

In base a tale disposizione, infatti, le Regioni, con riferimento agli enti del SSN, devono trasmettere al menzionato Tavolo di verifica una relazione contenente: a) le informazioni sulle attestazioni dell'importo dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge nonché quelle sull'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e b) le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. È già altresì previsto che «[l]a trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure idonee e congrue eventualmente necessarie a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto della direttiva

2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sui tempi di pagamenti costituisce adempimento regionale» ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN.

Rispetto quindi alla struttura normativa previgente la norma impugnata aggiunge unicamente l'obbligo della trasmissione di una «relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865», senza farne in alcun modo discendere le conseguenze paventate dalla ricorrente Regione Lazio, secondo cui la erogazione della quota premiale spetterebbe solo se ai direttori venisse riconosciuta per intero la quota di indennità di risultato di cui al comma 865. Infatti, ciò che costituisce adempimento regionale è, in base alla norma impugnata, unicamente la mera trasmissione della relazione, non il raggiungimento dell'obiettivo, che invece in tal senso può rilevare per l'effetto della previgente disposizione del citato art. 41, comma 4, e non di quella qui in oggetto.

La norma impugnata, infine, chiarisce che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'obbligo è meramente quello di relazionare al suddetto Tavolo «sullo stato di applicazione del comma 865», senza prevedere che l'eventuale inadempimento rilevi ai fini e per gli effetti della erogazione della quota premiale del finanziamento statale al SSN, atteso che le suddette Province finanziano i rispettivi servizi sanitari senza partecipare al Fondo sanitario nazionale.

5.4.1. – Tanto chiarito le norme dettate dal comma 866, anche in disparte l'autoqualificazione disposta dal comma 858 dell'art. 1 della stessa legge n. 145 del 2018, possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

A tale affermazione non osta la peculiare formulazione del comma 866 che, ad avviso delle ricorrenti, non sarebbe espressiva di un principio fondamentale ma di una norma chiaramente di dettaglio.

Questa Corte, infatti, ha precisato che il carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica – per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (ex plurimis, sentenza n. 229 del 2011).

In questo caso, infatti, anche «norme puntuali», adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, «possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 153 del 2015): è il chiaro finalismo insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che in relazione a tali specifiche fattispecie possa invece formalisticamente invocarsi, per sostenerne l'illegittimità costituzionale, «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 153 del 2015).

Nella specie l'obiettivo perseguito dalla norma impugnata è quello di conseguire a livello nazionale puntuali informazioni sul rispetto degli impegni assunti a livello europeo – dei quali, come visto, lo Stato è il responsabile finale – in tema di tempestività dei pagamenti da parte di tutte le amministrazioni pubbliche: poiché tale obiettivo, dato il suo carattere sovra regionale, non potrebbe essere altrimenti efficacemente perseguito, si deve ritenere altresì prevalente, in relazione alla specifica fattispecie, la competenza azionata dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò determina l'infondatezza delle censure delle ricorrenti basate sulla violazione del riparto di competenze, nonché di quella sul principio di leale collaborazione prospettata dalla Regione Lazio, rispetto alla quale va, peraltro, anche rilevato che l'adempimento richiesto non risulta nemmeno eccentrico rispetto ai caratteri degli adempimenti pattizi concordati nell'intesa del 23 marzo 2005 (previsti dall'art. 6) e tradizionalmente oggetto di monitoraggio da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali.

Infondate sono anche le restanti censure della Regione Lazio: i limitati obblighi imposti all'autonomia regionale, infatti, si giustificano in presenza di una situazione patologica, ossia quando gli enti del SSN non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione nazionale, a loro volta richiesti da fonti europee. Non si può pertanto ritenere che la norma difetti di proporzionalità e ragionevolezza: «[p]revisioni di questo tipo sono dirette a fronteggiare una situazione che provoca gravi conseguenze per il sistema produttivo (soprattutto per le piccole e medie imprese) e a favorire la ripresa economica, con effetti positivi anche per la finanza pubblica» (sentenza n. 272 del 2015), senza che la rivendicazione dell'autonomia regionale possa credibilmente contrapporsi al limitato obbligo imposto dalla norma censurata, dal momento che questa, in sostanza, non si applica in presenza di una situazione fisiologica.

Nemmeno fondate sono le altre censure sviluppate dalle Province autonome in ordine all'obbligo di relazionare (in questo caso previsto, come si è detto, senza ulteriore conseguenza) al suddetto Tavolo: quelle relative all'art. 3 Cost., per gli stessi argomenti testé esposti; quelle relative alla violazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 13 della ricordata intesa del 23 marzo 2005, perché questa non può costituire limite assoluto all'esercizio della descritta competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che come si è visto, è stata esercitata in forma sostanzialmente compatibile con lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione; quelle relative al mancato rispetto dell'intermediazione del procedimento di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché la norma impugnata appresta una misura di reazione a una (ipotetica) situazione di mancato rispetto dei tempi di pagamento, sì che tale contenuto sanzionatorio, in forza della necessaria omogeneità su base nazionale, non è idoneo a violare il citato art. 2 (sentenza n. 77 del 2019).

6.– Anche il ricorso della Regione Siciliana ha a oggetto misure in tema di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, le previsioni dettate dall'art. 1, commi 857, 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018 per le amministrazioni diverse da quelle dello Stato che adottano la contabilità finanziaria.

Nel loro combinato disposto, tali previsioni, inizialmente destinate a divenire operative a partire dal 2020 e differite al 2021 per effetto dell'art. 1, comma 854, lettera a), 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), impongono alle predette amministrazioni di stanziare in bilancio un accantonamento denominato “fondo di garanzia debiti commerciali” se nell'esercizio precedente hanno presentato un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini fissati dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali); l'importo dell'accantonamento è graduato in percentuale crescente in relazione all'entità del ritardo ed è riferito allo stanziamento della spesa prevista per acquisto di beni e servizi. Analogo obbligo è previsto se il debito commerciale residuo dell'ente non si sia ridotto di almeno il 10 per cento nei due anni precedenti.

Sul fondo così stanziato non è possibile disporre impegni e pagamenti, mentre è previsto che a fine esercizio esso confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione. Infine, l'accantonamento al predetto fondo deve essere adeguato nel corso dell'esercizio alle eventuali variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi.

Ai sensi del comma 857, poi, nell'anno 2020 l'accantonamento è raddoppiato nei confronti degli enti che non hanno richiesto l'anticipazione di liquidità – oggetto della disposizione di cui al comma 849 – entro il termine di cui al comma 853 (fissato al 28 febbraio 2019) e che, avendola ottenuta, non hanno effettuato il pagamento dei debiti nel termine fissato.

6.1.– Ad avviso della ricorrente, il sistema delineato dalla legge di bilancio muoverebbe dall'assunto che i ritardi nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche «siano da imputare esclusivamente a mancanza di liquidità», senza considerare che nella Regione Siciliana non sempre questa ne sarebbe la causa: si richiama al riguardo una – peraltro non specificata – dichiarazione della ragioneria generale dell'ente.

Pertanto, le disposizioni impugnate recherebbero alla ricorrente «un pregiudizio in termini finanziari la cui consistenza appare sproporzionata rispetto alle eventuali violazioni rilevate».

L'accantonamento previsto determinerebbe infatti, in forza del divieto di disporre impegni e pagamenti a valere sul fondo da istituire, «l'indisponibilità di risorse finanziarie con effetti negativi sugli equilibri del bilancio regionale».

Inoltre, richiamando la sentenza n. 272 del 2015, la ricorrente sostiene che le modalità individuate dal legislatore statale per raggiungere l'obiettivo di evitare i ritardi nei pagamenti non supererebbero il test di proporzionalità. Omettendo di considerare la causa del ritardo esse, infatti, risulterebbero inidonee a conseguire la loro finalità perché, qualora il ritardo stesso sia «derivante da difficoltà oggettive o da fattori esterni», l'effetto auspicato non sarebbe raggiunto né dalla facoltà di accedere all'anticipazione di liquidità prevista dalla legge n. 145 del 2018, che finirebbe per assumere il carattere della doverosità, né dall'obbligo di prevedere in bilancio l'accantonamento.

Secondo la ricorrente, da tanto conseguirebbe che «il sistema sanzionatorio introdotto dalle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019» sarebbe in contrasto sia con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3, primo comma, Cost., sia con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., ridondando in una lesione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione.

Sotto altro profilo l'obbligo di stanziare gli importi prefissati nel fondo di garanzia lederebbe le norme di cui agli artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sia perché inciderebbe sull'autonomia organizzativa della Regione, sia perché la relativa compressione dell'autonomia finanziaria ne limiterebbe «lo svolgimento delle funzioni pubbliche».

Infine, la ricorrente evidenzia che una soluzione al problema dei ritardi nei pagamenti avrebbe potuto essere individuata «legittimamente e più utilmente» nell'ambito degli accordi in materia finanziaria tra Stato e Regione Siciliana, in ossequio al principio di leale collaborazione, che risulterebbe, invece, parimenti violato dalle disposizioni impugnate.

6.2.– Nel contestare la fondatezza del ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi da 858 a 873, della legge n. 145 del 2018 non avrebbero natura sanzionatoria, dovendo piuttosto «inquadarsi come misure di garanzia» rivolte alle pubbliche amministrazioni che dimostrano di «non essere in grado di effettuare una programmazione della spesa efficiente». In questo senso, la disciplina del fondo determinerebbe la formazione di economie di spesa e di maggiori giacenze di cassa, così favorendo il pagamento dei residui. Infatti, l'accantonamento non costituisce un prelievo a carico del bilancio regionale, «in quanto a fine esercizio confluisce nella quota libera dell'avanzo di amministrazione».

Analogamente, la previsione di cui al comma 857 realizzerebbe un potenziamento delle misure di garanzia di cui ai successivi commi 862, 864 e 865 per i casi di mancata richiesta dell'anticipazione di liquidità da parte delle pubbliche amministrazioni inadempienti.

L'Avvocatura, inoltre, contesta l'assimilazione delle disposizioni oggetto del giudizio a quelle dichiarate illegittime dalla sentenza n. 272 del 2015, in quanto le prime risultano modulate proporzionalmente alla gravità della violazione rispetto ai tempi medi di pagamento, mentre le seconde vi prescindono.

Quanto alla censura sull'inidoneità delle misure, che non darebbero rilievo alla causa del ritardo, la difesa erariale ricorda che il Governo nell'ultimo quinquennio ha posto in essere numerose iniziative per contenere il fenomeno dei ritardi dei pagamenti e che «le pubbliche Amministrazioni tuttora inadempienti hanno avuto a disposizione un lasso di tempo più che adeguato per porre rimedio» sia alle cause di ritardo derivanti da ragioni di ordine finanziario sia a quelle derivanti da disfunzioni organizzative o strutturali.

Sottolinea quindi che dai dati risultanti dal sistema della «Piattaforma per i crediti commerciali» (PCC) emerge che nel 2018 i fornitori della Regione Siciliana sono stati pagati mediamente con un ritardo variabile dai 29 ai 19 giorni.

Il rimedio ora adottato dal legislatore statale non potrebbe quindi ritenersi irragionevole con riguardo alla Regione ricorrente.

Parimenti infondata sarebbe la censura di violazione dei parametri statuari, atteso che l'impugnato comma 862 non costituirebbe norma di dettaglio ma misura di carattere strumentale finalizzata a favorire la riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e, in quanto tale, espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (si richiamano le sentenze n. 175 e n. 39 del 2014).

Infine, non fondata risulterebbe anche la censura sulla violazione del principio di leale collaborazione: essendo lo Stato garante del rispetto dei tempi di pagamento sanciti «da una normativa europea e nazionale di recepimento» non potrebbe stipulare accordi derogatori a tale normativa e differenziati con i diversi livelli di governo.

6.3.– Preliminarmente, e per le stesse motivazioni già svolte sulla impugnativa della stessa disposizione da parte delle altre ricorrenti (supra, punto 4.), va dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni promosse nei confronti dell'art. 1, comma 857, della legge n. 145 del 2018.

6.4.– Sempre in via preliminare, va rilevato che anche le altre disposizioni impugnate sono state oggetto di modifiche successivamente all'instaurazione del giudizio: il comma 859 e il comma 863, ad opera dell'art. 38-bis 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, in legge 28 giugno 2019, n. 58, mentre il comma 862 ad opera del già citato art. 50, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019. Il comma 859 è stato poi ulteriormente modificato dal richiamato art. 1, comma 854, lettera a), della legge n. 160 del 2019.

Peraltro, poiché le modifiche si appuntano su aspetti non centrali delle disposizioni impugnate, comunque inidonei a ritenere soddisfatte le pretese della ricorrente, l'oggetto del giudizio dovrà tenere in considerazione il testo delle stesse, come novellato, sul quale le questioni vanno trasferite (ex plurimis, sentenza n. 44 del 2018).

6.5.– Infine vanno ritenute ammissibili le censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità, poiché la ricorrente ne ha sufficientemente motivato la ridondanza sulle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite.

6.6.– Nel merito le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate sono infatti propriamente inquadrabili – in disparte la complessiva autoqualificazione precisata dal comma 858 dell'art. 1 della stessa legge n. 145 del 2018 in riferimento all'intero blocco dei commi da 859 a 872 – nell'ambito della competenza statale esclusiva relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Esse, infatti, hanno a oggetto il bilancio di previsione delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, prevedendo l'obbligatoria istituzione di uno specifico fondo quando l'ente non rispetti i tempi di pagamento o non riduca a sufficienza lo stock di debiti commerciali; la disciplina di tale fondo indica il criterio di quantificazione e specifica che il relativo appostamento rifluisce sul risultato di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto.

Sotto questo profilo, le norme in questione integrano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, in particolare, l'art. 42 disciplinante appunto il risultato di amministrazione e le destinazioni della quota libera dell'avanzo.

Quanto poi alla ratio delle norme, essa è chiaramente ravvisabile nell'esigenza di sopperire alla incapacità dell'ente di coordinare l'assunzione di obbligazioni (legittimamente iscritte in bilancio) con la effettiva disponibilità della liquidità necessaria al loro pagamento alle scadenze di legge. Per tale aspetto, dunque, le norme impugnate perseguono la finalità propria dei principi di coordinamento della finanza pubblica, atteso il fondamentale rilievo che, come si è visto, assume il

rispetto dei termini di pagamento previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002 e dalla relativa normativa europea.

Peraltro, come già ricordato, le disposizioni impugnate si raccordano con quelle che la stessa legge n. 145 del 2018 ha introdotto (nei commi da 849 a 856 dell'art. 1) al fine di ampliare nel 2019, per le amministrazioni pubbliche in ritardo nei pagamenti, la possibilità di conseguire anticipazioni di liquidità da destinare a tale specifico utilizzo. Quando si trovi in questa situazione, l'ente potrà dunque ricorrere a tale prestito esterno, utile a regolarizzare i tempi di pagamento o quanto meno a ridurre i ritardi. Va anche precisato che per la stessa finalità il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 556, della legge n. 160 del 2019), prevedendo anche per tale anno analoghe anticipazioni di liquidità con disposizioni del medesimo contenuto, la cui disciplina è stata inserita nel corpo dell'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002.

6.6.1.– Ciò precisato, non è ravvisabile nelle norme impugnate, riconducibili quindi anch'esse alle finalità di contrasto ai tardivi pagamenti delle pubbliche amministrazioni esposte ai punti 5. e 5.1., né la lesione al principio di buon andamento dell'amministrazione, né un difetto di proporzionalità.

Sotto un primo profilo, il fondo da appostare in bilancio rappresenta, infatti, una soluzione contabile e gestionale funzionale a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo. Il meccanismo approntato impedisce di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo; ciò fa sì che a fine esercizio le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati.

Pertanto, se è pur vero che – imponendo l'obbligatorio accantonamento nel fondo di nuova istituzione – le norme limitano la piena disponibilità delle risorse dell'ente in sede di predisposizione del bilancio e di programmazione della spesa, è tuttavia evidente che ciò rappresenta il coerente strumento con cui le disposizioni stesse hanno inteso porre un rimedio all'accertata violazione dei termini di pagamento. Difatti, quest'ultima patologica situazione consegue di regola al fatto che l'ente, nell'esercizio della sua autonomia gestionale e di bilancio, non ha coordinato la programmazione e l'impegno delle proprie obbligazioni, legittimamente assunte e vincolanti, con la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze di pagamento.

Oltre a indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, lo strumento del fondo di garanzia realizza anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi. Tali importi sono del tutto improduttivi e, tenuto conto del criterio di quantificazione degli interessi moratori di cui al d.lgs. n. 231 del 2002, possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali.

Queste positive ricadute sul funzionamento dell'ente appaiono quindi idonee a confutare la censura di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Quanto poi al criterio di determinazione delle somme da accantonare, esso appare razionalmente individuato sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Per un verso, infatti, lo stanziamento introdotto aumenta in relazione all'entità dei ritardi nei pagamenti che l'amministrazione ha registrato, e perciò in coerenza con le prevedibili esigenze di liquidità; per altro verso, il parametro su cui calcolare la percentuale è dato dalle spese per gli acquisiti di beni e servizi, ossia l'aggregato di bilancio più appropriato, trattandosi di debiti di natura commerciale.

Alla luce delle complessive considerazioni che precedono, le norme impugnate superano il test di proporzionalità. Esse, infatti, si presentano congrue rispetto allo scopo legittimamente perseguito dal legislatore e approntano strumenti adeguati in relazione alla finalità di indurre l'ente a conseguire giacenze di cassa proprio per estinguere le obbligazioni che esso ha assunto.

Da questo punto di vista non appaiono conferenti i riferimenti della ricorrente alla sentenza n. 272 del 2015 in ordine alla mancata considerazione della causa del ritardo: la Regione Siciliana, infatti, ha solo genericamente affermato che il ritardo dei pagamenti imputabile all'ente non sempre

dipenderebbe dalla carenza di liquidità, rinviando a una non meglio specificata dichiarazione della propria ragioneria generale.

Ne consegue che, sotto tale profilo, la ricorrente non ha offerto concreti elementi (quali ad esempio il mancato trasferimento di risorse da parte dello Stato: si veda al riguardo la sentenza n. 62 del 2020, punto 4.1. del Considerato in diritto) a sostegno della inidoneità delle misure impugnate a raggiungere i fini che persegue.

6.6.2.– Parimenti infondate risultano le censure sulla violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria riconosciuta dallo statuto e quella del principio di leale collaborazione: le norme impugnate sono riconducibili all'esercizio in via prevalente della competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella sul coordinamento della finanza pubblica, ciò che esclude sia la violazione delle evocate norme statutarie sia l'operatività del principio invocato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857, 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), promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 117, terzo comma, e 119, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 8, 9 e 16 e al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello Statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 865, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Lazio, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 866, della legge n. 145 del 2018, promosse, dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, primo comma,

117, terzo comma, in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, secondo comma, Cost., agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16 e 79 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, secondo comma, anche in combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e 120, Cost.; agli artt. 8, numero 1) (in relazione all'art. 4, numero 7), 9, numero 10), 16, al Titolo II, al Titolo VI (e in particolare all'art. 79), agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige; all'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975; all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; al d.lgs. n. 268 del 1992 e all'accordo concluso tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 857, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 859, 862 e 863, della legge n. 145 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost. nonché agli artt. 20 e 36 dello statuto reg. Siciliana, dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2020.

Sentenza: 20 aprile 2020, n. 88

Materia: ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: l'art. 117, secondo comma, lettera g), s), h), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, e dell'art. 5, l.r. 4/2019; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 4/2019

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della l.r. 4/2019 della Regione Basilicata.

Il primo degli articoli impugnati - nel modificare il secondo comma dell'art. 28, comma 2, della l.r. 2/1995 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, nel caso in cui si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consentendo alla Regione di attribuire nuovi compiti a una forza di polizia statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Nelle more del giudizio, è entrata poi in vigore la l.r. 12/2020 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), che all'art. 1 sostituisce il secondo periodo del comma 2 dell'art. 28 l.r. 2/1995, prevedendo che i piani di abbattimento siano attuati dal Corpo di polizia provinciale e dalla Polizia locale, nonché, previa intesa tra Regione Basilicata ed il Ministero delle politiche agricole e forestali., dall'Arma dei Carabinieri.

Viene dunque introdotta la necessità della previa intesa tra la stessa Regione ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, al fine di potersi avvalere dell'Arma dei Carabinieri, realizzando così una forma di coordinamento tra apparati statali e regionali, che realizza le pretese fatte valere dal ricorrente.

Per dichiarare cessata la materia del contendere con riferimento alla disposizione in oggetto occorre però valutare anche che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (cfr. sent. n. 287 e n. 180 del 2019, n. 238, n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017). Nel caso in esame, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per un anno temporale piuttosto lungo (circa un anno) e non sono disponibili informazioni circa la sua effettiva applicazione, per cui la Corte ritiene persistente l'interesse dello Stato alla trattazione del ricorso e procede a valutare il merito della questione, ritenendola fondata. La disposizione impugnata, prevedendo che la Polizia provinciale possa avvalersi dell'Arma dei Carabinieri forestali, ha attribuito alla Regione il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge statale, per il perseguimento

di obiettivi individuati dalla stessa Regione, violando l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (ex plurimis, sent. n. 2/2013, n. 167/2010, n. 104/2010, n. 10/2008 e n. 322/2006).

Viene inoltre censurato l'art. 5 l.r. 4/2019, con cui la regione ha disciplinato l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando – solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli – i valori limite stabiliti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del d.lgs. 152/2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In applicazione di questa tabella, la concentrazione soglia di contaminazione è stabilita in 50 mg/kg di “sostanza secca”. Secondo il ricorrente si violerebbe nel caso di specie l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la Regione avrebbe disciplinato la gestione dei rifiuti, che rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva statale.

Questi criteri stabiliti dal legislatore regionale risultano, invero, più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi e fenoli, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. 109/2018 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella l. 130/2018. Infatti, quest'ultima disposizione, dopo avere confermato i limiti dell'Allegato IB del d.lgs. 99/1992 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) per gli idrocarburi (C10-C40) stabilisce il valore limite di 1.000 mg/kg “tal quale” (ossia non sulla “sostanza secca”). La verifica demandata alla Corte attiene al riparto di competenze in questa materia tra Stato e Regioni e deve dunque tenere conto, in primo luogo, della qualificazione prevista dall'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti debba essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (cfr. sent. n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 101/2016, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67/2014, n. 285/2013, n. 54/2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 314, n. 61 e n. 10 del 2009).

Nella stessa materia secondo giurisprudenza costante, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (si vedano sent. n. 129/2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85/2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67/2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378/2007 e n. 536/2002). In particolare, la Corte ha affermato che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate» (sent. n. 7/2019, n. 215/2018, n. 77/2017, n. 587/2015, n. 278/2012, n. 30/2009, n. 104/2008, n. 246/2006 e n. 407/2002).

Peraltro, nel disciplinare l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione impugnata esplica i suoi effetti anche in materia di agricoltura, materia in cui secondo la Corte è individuabile un “nocciolo duro”, assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sent. n. 250/2009, n. 116/2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

Sotto questo profilo, il contenuto precettivo della disposizione impugnata impone il rispetto di criteri diversi e più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018. Si tratta, allora, di verificare se – nel richiamare i valori tabellari di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 – la Regione Basilicata abbia disciplinato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, da un lato, pervenendo a un più elevato livello di tutela ambientale, dall'altro rimanendo nel "nocciolo duro" della propria competenza in materia di agricoltura, dato che quel più elevato livello concorre anche a migliorare la produzione agricola destinata all'alimentazione. Secondo la Corte, l'esito di tale verifica è negativo: la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Tali esigenze di uniformità discendono da un lato dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, dall'altro dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

Sotto altro profilo, il riconoscimento del fatto che l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura deve essere calibrato per soddisfare i fabbisogni nutritivi delle colture agrarie, non inficia l'esito negativo della verifica compiuta dalla Corte: la disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili (art. 1, punto 4), lettera c), della dir. 2018/850/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 in materia di rifiuti.

Le restrizioni introdotte si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento degli stessi. Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Nel disciplinare la destinazione agronomica dei fanghi, la disposizione regionale impugnata viola, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

Infine, è impugnato l'art. 8 l.r. 4/2019, che consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.), istituito dalla l.r. Basilicata 23 del 2018, per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 secondo la Corte non è fondata. Tale disposizione, infatti, consente ai «Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata» di stipulare «apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza», avvalendosi delle risorse del (F.U.A.L.)» e finanziato con fondi del bilancio regionale, al fine di «migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini lucani». Ad avviso della parte ricorrente, questa attività sarebbe connessa all'attività di prevenzione dei reati, che è tipica della funzione di pubblica sicurezza. La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Secondo la Corte tuttavia, nel caso in esame, la stipula di convenzioni con istituti privati di vigilanza si configura come un'attività ordinaria di gestione del patrimonio iure privatorum, che non interferisce con la disciplina della prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma attiene soltanto alla prudente amministrazione e custodia dei beni patrimoniali.

Conseguentemente gli istituti di vigilanza con i quali sono stipulate le predette convenzioni non hanno, né potrebbero avere, compiti e tanto meno poteri di pubblica sicurezza, per cui la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. Basilicata 4/2019 viene dichiarata non fondata.

SENTENZA N. 88
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019, depositato in cancelleria il successivo 21 maggio 2019, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito il Giudice relatore Giuliano Amato nell'udienza del 7 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), senza discussione orale, su conforme istanza delle parti, pervenuta in data 31 marzo 2020;

deliberato nelle camere di consiglio del 7 e del 20 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 2, comma 7, 5 e 8 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

1.1.– Va riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

1.2.– In primo luogo, è impugnato l'art. 2, comma 7, che – nel modificare il secondo comma dell'art. 28, comma 2, della legge della Regione Basilicata 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – attribuisce alla Polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, ove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici. Nel consentire alla Regione di attribuire nuovi compiti a una forza di polizia statale, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

1.3. – È inoltre censurato l'art. 5 della stessa legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Ai fini dello spandimento dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura, questa disposizione impone il rispetto – per la concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli – dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione stabiliti nella Tabella I, allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Ciò violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la Regione avrebbe disciplinato la gestione dei rifiuti, che rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza esclusiva statale.

1.4.– Infine, è impugnato l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che consente ai Comuni interessati da significativi e ricorrenti episodi di attentati alla proprietà privata di avvalersi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, di cui alla legge della Regione Basilicata 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)», per stipulare apposite convenzioni con imprese di vigilanza privata. Questa disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

2.– Con riferimento alla prima disposizione impugnata, occorre preliminarmente rilevare che, nelle more del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020). L'art. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 9 gennaio 1995, n. 2 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)», sostituisce il secondo periodo del comma 2 dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995 con il seguente: «Tali piani di abbattimento vengono attuati dal Corpo di polizia provinciale e dalla Polizia locale muniti di licenzia per l'esercizio venatorio nonché, previa intesa tra Regione Basilicata ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, dall'Arma dei carabinieri, ai sensi del comma 5, dell'articolo 13, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (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)».

Pertanto, rispetto alla previsione di cui alla disposizione impugnata, la recente legge reg. Basilicata n. 12 del 2020 ha introdotto la necessità della previa intesa tra la stessa Regione ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, al fine di potersi avvalere dell'Arma dei Carabinieri per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica. In considerazione delle censure poste a fondamento dell'impugnazione statale, il nuovo intervento regionale è volto a realizzare, attraverso lo strumento dell'intesa, una forma di coordinamento tra apparati statali e regionali. Nell'introdurre l'intesa tra la Regione e il Ministero, la novella legislativa appare, dunque, soddisfattiva delle pretese fatte valere dal ricorrente.

2.1.– Peraltro, «la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere solo quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impuginate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore» (ex plurimis, sentenze n. 287 e n. 180 del 2019, n. 238, n. 185, n. 44 e n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

Nel caso in esame, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa un anno (dal 15 marzo 2019 al 24 marzo 2020) e non sono disponibili informazioni circa la sua effettiva applicazione. Si tratta, dunque, di un arco temporale piuttosto ampio e la Regione Basilicata, pur essendo costituita nel presente giudizio, non ha svolto alcun argomento a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, né ha fornito indicazioni circa la sua mancata applicazione.

In assenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, si deve, quindi, ritenere che persiste l'interesse dello Stato alla trattazione del ricorso.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 è fondata.

Come si è già osservato, nel modificare il comma 2 dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 2 del 1995, la disposizione impugnata ha previsto che – laddove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo della fauna selvatica mediante l'utilizzo di metodi ecologici – la Polizia provinciale può avvalersi, per l'attuazione dei piani di abbattimento, del personale dell'Arma dei Carabinieri forestali.

Con la disposizione impugnata, la Regione Basilicata si è, dunque, attribuita il potere di assegnare unilateralmente ad un corpo di polizia dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli

stabiliti dalla legge statale, per il perseguimento di obiettivi individuati dalla stessa Regione. Questa previsione contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, né possono disciplinare unilateralmente, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono attribuzioni di organi statali (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2013, n. 167 del 2010, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006).

4.– È fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

4.1.– Con la disposizione impugnata, la Regione Basilicata ha disciplinato l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando – solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli – i valori limite stabiliti dalla Tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V, Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In applicazione di questa tabella, la concentrazione soglia di contaminazione è stabilita in 50 mg/kg di “sostanza secca”.

Questi criteri stabiliti dal legislatore regionale risultano, invero, più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi e fenoli, di quelli stabiliti dall'art. 41 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130. Infatti, quest'ultima disposizione, dopo avere confermato i limiti dell'Allegato IB del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura) per gli idrocarburi (C10-C40) stabilisce il valore limite di 1.000 mg/kg “tal quale” (ossia non sulla “sostanza secca”).

4.2.– Tale valore limite è stato anche oggetto di controversia e di critica in sedi diverse. Tuttavia, la verifica di legittimità costituzionale che il ricorrente rimette a questa Corte attiene al riparto di competenze stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ed è la stessa Regione Basilicata, nelle proprie istanze difensive, a prospettare la questione sempre a difesa del corretto riparto di competenze.

La verifica demandata a questa Corte deve allora tenere conto, in primo luogo, della qualificazione prevista dall'art. 127 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale «i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile».

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che la disciplina della gestione dei rifiuti debba essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali (ex plurimis, sentenze n. 289 e n. 142 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 101 del 2016, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 314, n. 61 e n. 10 del 2009).

È altresì costante l'affermazione secondo la quale, in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 536 del 2002).

Quanto a tali interventi, la Corte ha affermato che la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative,

norme di tutela più elevate» (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002).

D'altra parte, nel disciplinare l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione regionale impugnata dispiega i suoi effetti anche in materia di agricoltura, definita dalla giurisprudenza costituzionale come ambito materiale in cui è individuabile un "nocciolo duro", assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenze n. 250 del 2009, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004).

4.3.– Ciò posto, il contenuto precettivo della disposizione regionale impugnata impone il rispetto di criteri diversi e più restrittivi, quanto alla concentrazione di idrocarburi, di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018. Si tratta, allora, di verificare se – nel richiamare i valori tabellari di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 – la Regione Basilicata abbia disciplinato l'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, da un lato, pervenendo a un più elevato livello di tutela ambientale, dall'altro rimanendo nel "nocciolo duro" della propria competenza in materia di agricoltura, giacché quel più elevato livello concorre anche a migliorare la produzione agricola destinata all'alimentazione. Alla luce dei principi sopra richiamati, l'esito di tale verifica si rivela negativo.

Va infatti riconosciuto che la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tali esigenze di uniformità non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma, non di meno, dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

4.3.1.– È pur vero che l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue in agricoltura deve essere calibrato per soddisfare i fabbisogni nutritivi delle colture agrarie, avendo riguardo agli eventuali effetti correttivi di talune matrici ed evitando l'accumulo di elementi e sostanze tossiche e pericolose nel terreno.

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata, che si fa interprete di questa legittima esigenza, concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di gestione dei fanghi di depurazione. La limitazione al relativo utilizzo, derivante dall'applicazione dei più restrittivi criteri regionali, è infatti suscettibile di incidere sul complessivo sistema nazionale di gestione dei fanghi di depurazione, sull'adempimento degli obblighi di riduzione del conferimento in discarica di tutti i rifiuti recuperabili e riciclabili (art. 1, punto 4), lettera c), della direttiva 2018/850/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), nonché sulla cessazione della qualità di rifiuto (end of waste) che, in base alla normativa europea, spetta agli Stati membri decidere (art. 6 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Le restrizioni introdotte dalla Regione Basilicata con la disposizione impugnata si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento. Le medesime limitazioni regionali finiscono per gravare sulla complessiva capacità degli impianti di depurazione e trattamento, sui corpi idrici ai quali afferiscono le acque reflue dopo il trattamento, sui flussi interni e transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento.

Il punto di equilibrio fra la legittima esigenza regionale e le richiamate ragioni di uniformità non può realizzarsi attraverso l'interferenza della Regione nella competenza statale in materia di disciplina della gestione dei rifiuti. La Regione deve attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole. Tale competenza ben le potrebbe consentire, in primo luogo, l'adozione di limiti e condizioni nell'utilizzazione in agricoltura dei diversi tipi di fanghi, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dei suoli, con riferimento in particolare alla loro

vulnerabilità, nonché ai tipi di colture praticate. Inoltre, fermo restando il rispetto dei valori limite stabiliti dalla normativa statale, l'intervento delle Regioni potrebbe anche tradursi nel miglioramento della qualità dei fanghi prodotti sul loro territorio nell'ambito del servizio idrico integrato.

4.3.2.– D'altra parte, va rilevato che nel caso del richiamato art. 41, si tratta di una composizione di interessi individuata in via temporanea, «[a] fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore». Infatti, nella recente legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), all'art. 15, lettera b), è stata prevista l'adozione di una «nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di conferimento in discarica previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4), della direttiva (UE) 2018/850».

Va inoltre rilevato che il 1° agosto 2018 la Conferenza Stato-Regioni aveva già espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recante regolamento concernente modifiche agli allegati IA, IIA, IB e IIB al d.lgs. n. 99 del 1992. Tale schema già conteneva la previsione di un valore limite per idrocarburi. Dal dialogo istituzionale che, in seguito, ha accompagnato anche lo schema di decreto legislativo in corso di elaborazione, nel quadro di un'approfondita interlocuzione con le autonomie regionali, non emergono puntuali contestazioni, neppure da parte della stessa Regione Basilicata, in ordine alla condivisione dei valori soglia stabiliti per il parametro idrocarburi (C10-C40) nei fanghi destinati ad utilizzo in agricoltura. Inoltre, l'introduzione di nuovi limiti per tale parametro, oggetto di approfonditi studi sia da parte dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, sia dell'Istituto superiore di sanità, risulta dagli stessi condivisa.

Nel disciplinare la destinazione agronomica dei fanghi, la disposizione regionale impugnata viola, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

4.4.– Infine, non possono essere accolte le ulteriori istanze avanzate dalla difesa regionale, volte ad ottenere che sia presentata richiesta di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in ordine all'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, ovvero che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

A sostegno di tali richieste, la Regione deduce il non adeguato rispetto del principio di precauzione, ma non identifica con chiarezza i parametri europei dei quali assume la violazione, limitandosi ad un generico richiamo dei principi posti dalla direttiva 86/278/CEE, la quale, tuttavia, non contiene indicazioni circa la presenza di idrocarburi nei fanghi destinati all'utilizzo agricolo.

5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 non è fondata.

La disposizione impugnata consente ai «Comuni interessati da ricorrenti e significativi episodi di attentati alla proprietà privata» di stipulare «apposite convenzioni con le imprese private di vigilanza», avvalendosi delle risorse del Fondo Unico Autonomie Locali, istituito dalla legge della Regione Basilicata 19 settembre 2018, n. 23, recante «Istituzione del Fondo Unico Autonomie Locali (F.U.A.L.)» e finanziato con fondi del bilancio regionale, al fine di «migliorare i processi di controllo del territorio e fornire maggiore sicurezza ai cittadini lucani».

Ad avviso della parte ricorrente, questa attività sarebbe connessa all'attività di prevenzione dei reati, che è tipica della funzione di pubblica sicurezza. La disposizione regionale impugnata avrebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la disciplina della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Tuttavia, nel caso in esame, la stipula di convenzioni con istituti privati di vigilanza si configura come un'attività ordinaria di gestione del patrimonio iure privatorum, che non interferisce con la disciplina della prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma

ottiene soltanto alla prudente amministrazione e custodia dei beni patrimoniali. Va da sé che gli istituti di vigilanza con i quali sono stipulate le predette convenzioni non hanno, né potrebbero avere, compiti e tanto meno poteri di pubblica sicurezza.

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. 2, comma 7, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019;

3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Sentenza: 7 aprile 2020, n. 91

Materia: nuclei familiari - agevolazioni

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., nonché dell'art. 4 della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La legge regionale in questione introduce, per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione Piemonte, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato "Fattore famiglia", che rappresenta le condizioni economiche reali dei nuclei familiari favorendo quelli con carichi maggiori, in base al numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani.

In particolare, l'art. 3, comma 1 della l.r. Piemonte 16/2019 elenca gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, b) servizi socio-assistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale. Viene inoltre attribuita alla Giunta regionale la facoltà di estenderne l'uso a ulteriori ambiti.

L'art. 4 della medesima legge regionale affida alla Giunta la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia e ne prevede l'aggiornamento triennale. La Giunta regionale, peraltro, provvede alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti o diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza.

Secondo il ricorrente l'art. 3, comma 1, lettera a), della predetta legge regionale non chiarisce come si intenda utilizzare tale nuovo indicatore nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale, che stabilisce la quota a carico dell'assistito della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non contempla la possibilità di rimodulazione in base alla sua situazione economica. Il supposto contrasto con tale normativa - art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - comporterebbe la lesione della potestà esclusiva statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale, nonché la lesione della potestà legislativa concorrente statale in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Anche l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019 sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, perché si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

In via preliminare, la Corte ricostruisce il quadro normativo statale e gli indirizzi giurisprudenziali riguardanti le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket).

L'art. 8 della l. 537/1993 pone il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci (comma 14) e per le prestazioni (comma 15) da parte dei cittadini. In particolare, il comma 15 recita che tutti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche, ivi comprese le prestazioni di fisiokinesiterapia e le cure termali, fino all'importo massimo di lire 70.000 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite. Al successivo comma 16, lo stesso art. 8 indica le categorie di cittadini esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

Inoltre, l'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha introdotto il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero. La lettera p-bis) del medesimo comma 796 ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Tali misure devono essere subordinate alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza da parte di un apposito tavolo tecnico.

Il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale è stato poi abolito per il triennio 2009-2011, lasciando comunque alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo in misura integrale o ridotta. L'art. 17, comma 6, del d.l. 98/2011 a sua volta ha ripristinato l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente abolita. Infine, è intervenuta 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 a decorrere dal 1° settembre 2020 ha nuovamente abolito la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dalla stessa data, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera p-bis) del medesimo comma 796.

La Corte prosegue il suo excursus sottolineando come dalla disamina delle disposizioni fondamentali in materia emerga un sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale, finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale; fiscalità generale delle Regioni; compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e finanziamento statale.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della l.r. Piemonte 16/2019 non è fondata.

La norma censurata colliderebbe con i parametri evocati dallo Stat ove fosse interpretata nel senso che l'applicazione del Fattore famiglia alteri - incrementandolo o riducendolo - l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti alla spesa sanitaria fissate dalla normativa statale. *E' tuttavia possibile interpretare la disposizione regionale in modo costituzionalmente orientato, nel senso che l'istituzione del Fattore famiglia non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la*

possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Anche la seconda censura, inerente l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019, non è fondata. La norma regionale, come già accennato, regola la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia piemontese, prefigura la definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e l'introduzione di elementi di priorità per determinate famiglie.

La Corte osserva che in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente "ISEE"). Tale d.p.c.m. qualifica l'ISEE come lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Lo stesso d.p.c.m. al contempo fa salve le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali. In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.p.c.m. 159/2013 prescrive che *in relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari.*

Da ciò consegue che con l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019 l'ente territoriale non fa altro che esercitare una competenza legislativa di tipo residuale, intesa ad assicurare ulteriori livelli di tutela.

SENTENZA N. 91
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-14 giugno 2019, depositato in cancelleria il 13 giugno 2019, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito il Giudice relatore Aldo Carosi nell'udienza del 7 aprile 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), senza discussione orale, su conforme istanza delle parti, pervenuta in data 30 marzo 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione – quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dagli artt. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 – e dell'art. 4 della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

1.1.– La legge regionale in esame è finalizzata a introdurre, per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione Piemonte, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato «Fattore famiglia», integrativo di ogni altro, il quale, rappresentando le condizioni economiche reali dei nuclei familiari, favorisce quelli con carichi maggiori, in considerazione del numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani.

In particolare, l'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 elenca gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia: prestazioni sociali e sanitarie, comprese le partecipazioni alla spesa, servizi socio-assistenziali, misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale, servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa e il trasporto pubblico locale. Viene inoltre attribuita alla Giunta regionale la facoltà di estenderne l'uso a ulteriori ambiti.

L'art. 4 della medesima legge regionale affida alla Giunta, previo parere dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore famiglia, di cui al successivo art. 5, e sentite le commissioni consiliari competenti, la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia e ne prevede

l'aggiornamento triennale. La Giunta regionale, peraltro, provvederà alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti o diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza. L'accesso ai benefici previsti dalla legge regionale è comunque riservato ai nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali.

Inoltre, il successivo art. 7 ha previsto l'istituzione di un fondo specifico, denominato anch'esso «Fattore famiglia», alimentato da risorse regionali, a cui possono accedere le amministrazioni per compensare le maggiori spese derivanti dall'ampliamento delle agevolazioni sui costi dei servizi.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 – il quale, come in precedenza illustrato, prevede che il Fattore famiglia trovi applicazione, tra l'altro, nell'ambito delle «prestazioni [...] sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa» – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., – quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dall'art. 8, comma 15, della legge n. 537 del 1993 e dall'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito – in quanto, non chiarendo come si intenda utilizzare l'indicatore in considerazione nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, si porrebbe in contrasto con la richiamata normativa nazionale che stabilisce la quota a carico dell'assistito della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non contempla la possibilità di rimodulazione in base alla sua situazione economica.

Anche l'art. 4 della medesima legge regionale – il quale demanda alla Giunta regionale, attraverso la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia, la «definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale» – sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), perché si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

2.– In via preliminare, è opportuno ricostruire brevemente il quadro normativo statale e gli indirizzi giurisprudenziali di questa Corte riguardanti le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket).

L'art. 8 della legge n. 537 del 1993 pone il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci (comma 14) e per le prestazioni (comma 15) da parte dei cittadini. In particolare, al comma 15 dispone che «[t]utti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche, ivi comprese le prestazioni di fisioterapia e le cure termali, fino all'importo massimo di lire 70.000 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite». Al successivo comma 16, il citato art. 8 indica le categorie di cittadini esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

Inoltre, l'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), ha introdotto il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero. La lettera p-bis) del medesimo comma 796 – introdotta dall'art. 6-quater del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2007, n. 17 – ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera p), di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Misure che, precisa tuttavia la norma, devono essere «subordinat[e] alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza» da parte

di un apposito tavolo tecnico: la possibilità per le Regioni di introdurre le misure in parola è quindi condizionata al requisito dell'equivalenza tra il gettito da esse derivante e quello conseguente all'applicazione del criterio dettato dalla norma statale.

Successivamente, l'art. 61, comma 19, 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, ha abolito il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per il triennio 2009-2011. Il comma 21 del medesimo articolo ha lasciato, comunque, alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo «in misura integrale o ridotta».

L'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 – evocato nell'odierno giudizio come parametro interposto – ha stabilito che «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere p) e p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133». Ha dunque ripristinato l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita».

Dopo la proposizione del ricorso è intervenuta 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, all'art. 1, comma 446, a decorrere dal 1° settembre 2020, ha nuovamente abolito la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dalla stessa data, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera p-bis) del medesimo comma 796.

Sino al 31 agosto 2020, dunque, l'art. 1, comma 796, lettere p) e p-bis), della legge n. 296 del 2006, richiamato nell'ultimo periodo dell'art 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, evocato quale parametro interposto, continuerà a produrre effetti sulla disciplina del ticket e delle misure alternative che le Regioni possono adottare.

2.1.– Dalla disamina delle disposizioni fondamentali in materia emerge un sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN). Detto fabbisogno sanitario nella sua componente “indistinta” è finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale (ticket e ricavi derivanti dall'attività intramoenia dei propri dipendenti); fiscalità generale delle Regioni (imposta regionale sulle attività produttive – IRAP, nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità, e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche – IRPEF); compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; compartecipazione della Regione Siciliana, per la quale l'aliquota è ancora in corso di definizione (sul punto sentenza n. 62 del 2020). Il bilancio dello Stato finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento essenzialmente attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto – IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario) e le accise sui carburanti e attraverso il Fondo sanitario nazionale (una quota è destinata alla Regione Siciliana, mentre il resto complessivamente finanzia anche altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi).

La composizione del finanziamento del SSN è evidenziata nei cosiddetti riparti (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni e individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della salute, sui quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Le Regioni assegnano, in base a diversi parametri (sentenza n. 169 del 2017), le risorse finanziarie alle aziende sanitarie locali, che le impiegano per garantire ai cittadini l'erogazione delle prestazioni di loro competenza.

Infine, l'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in materia di

trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali, detta disposizioni volte a garantire l'effettività del sistema di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

In tale contesto è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni.

3.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 non è fondata nei termini appresso precisati.

La disposizione impugnata prevede che «1. Il Fattore famiglia trova applicazione, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni, nei seguenti ambiti: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa; b) servizi socio-assistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale».

Essa colliderebbe con i parametri evocati ove fosse interpretata nel senso che l'applicazione del Fattore famiglia alteri – incrementandolo o riducendolo – l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti fissate dalla normativa statale precedentemente richiamata. L'indefettibilità di tale livellamento della compartecipazione, se da un lato è riconducibile al principio di coordinamento della finanza pubblica nell'acquisizione delle risorse necessarie alla spesa sanitaria, dall'altro incide «anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza» (sentenza n. 187 del 2012).

Proprio nell'ottica bidirezionale del principio di eguaglianza e della previa programmazione della spesa socio-sanitaria vanno inquadrare le affermazioni di questa Corte secondo cui, dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e, dove è in gioco la garanzia di assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 203 del 2008; in tal senso anche sentenza n. 187 del 2012).

Ferma restando, dunque, l'intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale, è tuttavia possibile interpretare tale disposizione in modo costituzionalmente orientato, nel senso che l'art. 1 della legge impugnata, istituendo «il Fattore famiglia quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo negli ambiti di applicazione di cui all'articolo 3», non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Ciò anche in considerazione della ratio della legge, che appare ispirata a un intervento d'insieme, per favorire l'accesso e la fruizione delle prestazioni in relazione alla situazione complessiva della famiglia.

Così interpretata, la disposizione in esame non comporta alcun effetto diretto neanche sulla programmazione finanziaria e sulla stima degli oneri afferenti alle spese socio-sanitarie e, in particolare, alla spesa per garantire quantitativamente e qualitativamente i livelli essenziali di assistenza.

4.– Anche la seconda questione, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dell'art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019, non è fondata.

La norma impugnata regola la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia piemontese, stabilendo che, sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare, si

provvede «alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», tenendo conto di alcuni criteri di selezione già considerati anche dalla legislazione statale nella determinazione dell'ISEE.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione dell'indicatore della situazione economica.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 5 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, affida al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari livelli essenziali afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali, effettuati a richiesta dell'interessato (sentenza n. 297 del 2012).

In attuazione dell'art. 5 del d.l. n. 201 del 2011 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)», il cui art. 2 prevede e “fa salve” le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali.

In sostanza il d.P.C.m. identifica gli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali [...] tutelati dalla Costituzione» (sentenza n. 387 del 2007), lasciando ampi spazi normativi alle Regioni nel campo delle politiche sociali.

Secondo l'orientamento di questa Corte, la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – alla quale è stata ricondotta la normativa dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie – non attiene a una “materia” in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e “trasversale”, idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012, n. 232 del 2011, n. 10 del 2010, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 162 e n. 94 del 2007 e n. 282 del 2002); in particolare, «la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di “servizi sociali” e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi» (sentenza n. 297 del 2012).

In sostanza la norma regionale impugnata non è altro che la necessaria proiezione nel programma e nel bilancio dell'ente territoriale delle modalità e dei costi di erogazione dei servizi. Sono infatti presenti in essa specifiche prescrizioni inerenti, tra l'altro, ai criteri e alle «modalità attuative del Fattore famiglia», alle «specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», all'introduzione di «elementi di priorità» per determinate famiglie.

Tali elementi sono evidentemente funzionali a operazioni consustanziali al buon andamento dell'amministrazione, quali la programmazione degli interventi sociali e la quantificazione e copertura dei relativi oneri.

L'applicazione delle metodologie ISEE, ascrivibili alla competenza esclusiva statale, lascia nel settore disciplinato dall'art. 4 ampie prerogative alla Regione. Infatti, l'art. 2, comma 1, del d.P.C.m. n. 159 del 2013 prescrive che «[i]n relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. È comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE». Da ciò consegue che con l'art. 4 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2019 l'ente territoriale non fa altro che esercitare una competenza legislativa di tipo residuale.

Infatti, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere, e dunque non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte anche successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. Dunque l'ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale "servizi sociali" legittima l'esercizio della potestà legislativa regionale. Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e all'art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111 – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della medesima legge reg. Piemonte n. 16 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2020.

Sentenza: 5 maggio 2020, n. 98

Materia: contratti pubblici; appalti; tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; artt. 30, comma 1, e 36 D.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 4, legge regionale Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento. Modifiche alla l.r. 38/2007)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, ritenendola in contrasto con la riserva alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La norma prevedeva che le stazioni appaltanti, nelle procedure cosiddette "sotto soglia" (comunitaria), ovvero che prevedano affidamenti per un importo totale inferiore ai parametri indicati dall'articolo 36 del codice dei contratti pubblici, potessero stabilire di riservare la partecipazione alle imprese con sede legale e operativa in Toscana per una quota fino al cinquanta per cento dei soggetti da consultare.

È noto che la selezione degli operatori in questo tipo di procedure (negoziata, senza la previa pubblicazione di un bando) è svolta mediante consultazione di elenchi di operatori o tramite indagine di mercato, eventualmente accompagnata da sorteggio effettuato fra i potenziali offerenti.

Il sorteggio è espressamente previsto e consentito dalle linee guida Anac (linee guida che rimarranno in vigore fino all'approvazione del regolamento di attuazione dell'articolo 36 del codice dei contratti pubblici).

Ebbene la normativa toscana prevedeva che, qualunque fosse il sistema di selezione degli offerenti con i quali aprire la procedura negoziata propriamente detta, le medie, piccole o micro imprese toscane godessero di una riserva di partecipazione del cinquanta per cento; eventualmente, anche il sistema informatico avrebbe dovuto assicurare questa condizione.

La Corte fa notare come imporre, per fruire della riserva, il requisito della sede legale e, congiuntamente, della sede operativa in Toscana costituisca una clausola particolarmente stringente, che porta ad escludere tutte le imprese che abbiano anche solo una delle due sedi ubicata al di fuori del territorio regionale, con ciò pregiudicando seriamente la concorrenza.

Richiamata la propria precedente giurisprudenza (*ex pluribus* sentenze 263/2016, 36/2013), costante a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte afferma che disposizioni come quella impugnata, incidenti sulla materia della tutela della concorrenza, sono da considerarsi violative della competenza legislativa esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Inoltre, anche nel merito, la norma introduce, osservano ancora i giudici, una distorsione dei livelli di concorrenza che rende fondato il ricorso del Governo anche oltre il profilo della

competenza ad adottare la legge, quasi a dire che neppure lo Stato, astrattamente, avrebbe potuto legiferare nella direzione della norma impugnata.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

SENTENZA N. 98
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 24 giugno 2019, iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 5 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio in esame il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

La norma impugnata è inserita nel capo II della legge regionale, che disciplina (come risulta dal suo art. 8) le «procedure negoziate per l'affidamento di lavori di cui all'articolo 36 del d.lgs. 50/2016» (cioè, dei contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria), e stabilisce che, «[i]n considerazione dell'interesse meramente locale degli interventi, le stazioni appaltanti possono prevedere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento e in tal caso la procedura informatizzata assicura la presenza delle suddette imprese fra gli operatori economici da consultare».

Secondo il ricorrente, tale norma viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e gli artt. 30, comma 1, e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), in quanto la possibilità di riservare la partecipazione alle gare, per una quota non superiore al 50 per cento, «alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale» comporterebbe una «limitazione della concorrenza che non è giustificata da alcuna ragione se non quella – vietata – di attribuire una posizione di privilegio alle imprese del territorio per favorire l'economia regionale».

2.– Il ricorso è fondato.

La norma impugnata è inserita in un capo che «disciplina le modalità di svolgimento delle indagini di mercato e di costituzione e gestione degli elenchi degli operatori economici da consultare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento di lavori di cui all'articolo 36 del d.lgs. 50/2016, in applicazione delle linee guida approvate dall'Autorità nazionale anticorruzione» (art. 8 della legge reg. Toscana n. 18 del 2019).

Il citato art. 36 regola, fra l'altro, l'affidamento dei lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, che è fissata – per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni – in euro 5.350.000 (art. 35, commi 1, lettera a, e 3 del d.lgs. n. 50 del 2016). A seguito della modifica introdotta dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, lo stesso art. 36 prevede che, «salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie», le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori «mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63» in due ipotesi: quello dei lavori di importo compreso fra 150.000 euro e 350.000 euro e quello dei lavori di importo compreso fra 350.000 euro e 1.000.000 di euro. In entrambi i casi è richiesta la previa consultazione di almeno dieci o, rispettivamente, quindici operatori economici, ove esistenti, «nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici». L'avviso «sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati». L'art. 63 disciplina la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Le procedure di affidamento dei contratti sotto soglia sono poi regolate dalle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), adottate con delibera 26 ottobre 2016, n. 1097, in attuazione del previgente art. 36, comma 7, cod. contratti pubblici. In base alle Linee guida, la procedura «prende avvio con la determina a contrarre ovvero con atto a essa equivalente secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante». Successivamente la procedura «si articola in tre fasi: a) svolgimento di indagini di mercato o consultazione di elenchi per la selezione di operatori economici da invitare al confronto competitivo; b) confronto competitivo tra gli operatori economici selezionati e invitati e scelta dell'affidatario; c) stipulazione del contratto» (punti 4.2 e 4.3). Nell'avviso di indagine di mercato la stazione appaltante si può riservare la facoltà di selezionare i soggetti da invitare mediante sorteggio (punti 4.1.5 e 4.2.3). Il vigente art. 216, comma 27-octies, cod. contratti pubblici prevede l'adozione di un regolamento governativo ma stabilisce che «le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli [...] 36, comma 7, [...] rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma».

3.– Così tratteggiato il contesto normativo in cui si inserisce la norma impugnata, è opportuno precisare la sua esatta portata, anche alla luce di alcune affermazioni del ricorrente.

Per un verso infatti la disposizione non fissa un requisito di accesso alle procedure negoziate, sicché non si può dire che essa escluda a priori le imprese non toscane dalla partecipazione agli appalti in questione, essendo la riserva di partecipazione (che le stazioni appaltanti possono prevedere) limitata al massimo al 50 per cento delle imprese invitate al confronto competitivo.

Per altro verso non è nemmeno esatto dire che essa richiede in via alternativa la sede legale o la sede operativa nel territorio regionale: la disposizione utilizza la congiunzione «e», né ci sono ragioni logiche che portino a superarne la lettera. Dalla possibile riserva di partecipazione sono dunque escluse le micro, piccole e medie imprese che hanno solo una delle due sedi nel territorio regionale.

Inoltre, poiché la norma impugnata precisa che si tratta di una possibile riserva della «partecipazione», si deve ritenere che il suo oggetto si collochi nel secondo passaggio della procedura sopra ricordata, cioè nella fase dell'invito a presentare un'offerta, dopo lo svolgimento della consultazione degli operatori economici. In virtù della disposizione censurata, la stazione appaltante può prevedere che un certo numero di offerte (non più del 50 per cento) debba provenire da micro, piccole e medie imprese toscane, e può così svincolarsi dal rispetto dei criteri generali

previsti per la selezione delle imprese da invitare. In altri termini, la norma impugnata può giustificare l'invito di imprese toscane che dovrebbero essere escluse a favore di imprese non toscane, in quanto – in ipotesi – maggiormente qualificate sulla base dei criteri stessi.

4.– Così precisata la portata della disposizione impugnata, essa risulta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È opportuno ricordare che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, «le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020). Ciò vale «anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)» (sentenza n. 39 del 2020).

Occorre ricordare inoltre che, in tale contesto, questa Corte ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali di protezione delle imprese locali, sia nel settore degli appalti pubblici (sentenze n. 28 del 2013 e n. 440 del 2006) sia in altri ambiti (ad esempio, sentenze n. 221 e n. 83 del 2018 e n. 190 del 2014).

La norma impugnata disciplina in generale una fase della procedura negoziata di affidamento dei lavori pubblici sotto soglia ed è dunque riconducibile all'ambito materiale delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, che, in quanto attinenti alla «tutela della concorrenza», sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale (sentenza n. 28 del 2013).

Considerata nel suo contenuto, poi, la norma censurata prevede la possibilità di riservare un trattamento di favore per le micro, piccole e medie imprese radicate nel territorio toscano e, dunque, anche sotto questo profilo è di ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all'appalto.

La norma impugnata, in effetti, contrasta con entrambi i parametri interposti invocati dal ricorrente: con l'art. 30, comma 1, cod. contratti pubblici perché viola i principi di libera concorrenza e non discriminazione in esso sanciti, e con l'art. 36, comma 2, dello stesso codice perché introduce una possibile riserva di partecipazione (a favore delle micro, piccole e medie imprese locali) non consentita dalla legge statale.

Gli argomenti difensivi spesi dalla Regione non risultano idonei a mutare tali conclusioni. La resistente ha sottolineato la necessità di ricorrere al sorteggio per individuare gli operatori da invitare e ha ricordato le contestazioni a tale metodo di selezione da parte degli operatori stessi; ha invocato il «favor participationis per le microimprese, le piccole e le medie imprese»; ha rilevato che la riserva sarebbe «aggiuntiva rispetto alla quota minima di partecipazione prevista dall'art. 36» cod. contratti pubblici. Nessuna di queste considerazioni, tuttavia, risulta idonea a giustificare una norma che, come quella impugnata, non è diretta a favorire le micro, piccole e medie imprese tout court, quanto invece le «micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale», nel perseguimento di un obiettivo che altera la concorrenza in contrasto con quanto previsto dalla normativa statale in materia, come sopra illustrato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2020.

Sentenza: 22 aprile 2020, n. 103

Materia: concessioni di costruzione ed esercizio di impianti funiviari a uso turistico-sportivo-procedure di evidenza pubblica

Parametri invocati: articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché agli articoli 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Giudizio: legittimità in via incidentale

Rimettente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano

Oggetto: legge Prov. autonoma Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca) articoli 44, comma 3, e 45

Esito:

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 44, comma 3, della l. Prov. Bolzano 10/2018 sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli articoli 30 e 164, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), e in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché agli articoli 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 45 della l. prov. Bolzano 10/2018 sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli articoli 30 e 164, comma 2, cod. contratti pubblici, e in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi:

Il giudice rimettente espone di essere investito dell'impugnazione, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), di un provvedimento del 30 agosto 2017, adottato dall'assessore provinciale alla mobilità della Provincia autonoma di Bolzano, con cui è stata rinnovata ad una società per azioni la concessione di una linea di trasporto funiviario in servizio pubblico nella provincia di Bolzano.

L'articolo 1 della l. prov. Bolzano 1/2006 (Disciplina degli impianti a fune e prescrizioni per gli ostacoli alla navigazione aerea) permette la realizzazione e la gestione degli impianti a fune in servizio pubblico e privato, subordinatamente a concessione nel caso degli impianti in servizio pubblico, e a mera autorizzazione nel caso degli impianti in servizio privato.

Il giudice a quo argomenta che, nelle more del giudizio a quo, è entrata in vigore la l. prov. Bolzano 10/2018, i cui articoli 44 e 45 hanno modificato la citata l. prov. 1/2006. In particolare, l'articolo 44, comma 3 ha sostituito l'articolo 5, comma 1, disponendo che *la costruzione e l'esercizio degli impianti a fune in servizio pubblico sono soggetti a concessione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*; mentre l'articolo 45 prevede che le concessioni di cui alle leggi provinciali 8 novembre 1973, n. 87 e 30 gennaio 2006, n. 1, che autorizzano la costruzione e l'esercizio di impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo, e i relativi rinnovi, rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge, si configurano come provvedimenti autorizzatori ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Il giudice a quo rileva che l'effetto delle nuove disposizioni introdotte dal legislatore provinciale con la l. prov. 10/2018 è quello di escludere i provvedimenti relativi alla costruzione e all'esercizio di tali impianti (e i relativi rinnovi) dall'ambito di applicazione della disciplina dell'evidenza pubblica; e ciò tanto con riferimento al futuro (art. 44, comma 3), quanto con riferimento alle concessioni e ai rinnovi già rilasciati (art. 45).

Secondo il giudice a quo, tuttavia, l'affidamento in gestione dell'impianto a fune da luogo ad una concessione di servizi pubblici e la procedura di aggiudicazione del contratto di concessione dovrebbe, pertanto, avvenire in conformità all'articolo 164, comma 2, del codice appalti e dunque mediante procedure a evidenza pubblica. Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa della Provincia, il provvedimento impugnato non costituisce un semplice titolo abilitativo allo svolgimento di un'attività economica privata a cui applicare la deroga di cui all'articolo 164 primo comma secondo periodo.

Le due disposizioni, gli articoli 44 comma 3 e 45, non prevedendo una procedura a evidenza pubblica per il rilascio o il rinnovo di concessioni di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, qualificabili come servizi pubblici si porrebbero in contrasto con i principi stabiliti a tutela della concorrenza dal diritto dell'Unione europea, e dalla direttiva 2004/23/UE, nonché con il codice dei contratti pubblici, che ha trasposto a livello nazionale i medesimi principi, con ciò violando entrambi i parametri costituzionali invocati.

La Corte anzitutto dichiara l'inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'articolo 44, comma 3, a causa dell'irrelevanza di tale disposizione nel giudizio a quo.

Il provvedimento di rinnovo della concessione in esame è, infatti, stato emanato sulla base della l. prov. Bolzano 1/2006 prima delle modifiche ad essa apportate dall'articolo 44, comma 3, che hanno effetto per il futuro e non possono, pertanto, trovare applicazione nel giudizio a quo.

Ha rilievo soltanto l'articolo 45 a causa della sua efficacia retroattiva, e dunque della sua applicabilità al provvedimento de quo.

Con riferimento all'articolo 45, il rimettente solleva due questioni di legittimità costituzionale: in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e) e al primo comma della Costituzione. Entrambe le questioni sono relative alla incompatibilità dell'articolo 45 con le discipline, di diritto dell'Unione (artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE) e nazionale (artt. 30 e 164, comma 2, cod. contratti pubblici), che impongono procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni di servizi pubblici.

Nel merito, secondo la Corte, tali questioni non sono fondate.

La Corte individua il punto centrale delle questioni sollevate nella definizione della concessione di impianti a fune prevista dalla l. prov. 1/2006 quale contratto di concessione di lavori o servizi, soggetto come tale all'obbligo di indizione di procedure a evidenza pubblica, ai sensi della direttiva 2014/23/UE e della stessa Parte III codice contratti pubblici, o invece quale provvedimento autorizzatorio di attività economiche private regolate dall'amministrazione, *ma al di fuori di un rapporto sinallagmatico che crei obblighi reciprocamente vincolanti tra quest'ultima e il privato*. In altri termini va chiarito se la Provincia autonoma di Bolzano consideri il trasporto di persone mediante impianti a fune come un proprio compito, di cui si è assunta la responsabilità a

beneficio dei consociati, da realizzare per mezzo di imprese legate alla Provincia stessa da contratti di concessione.

In proposito, secondo la Corte, non può attribuirsi rilievo decisivo all'uso, nella l. prov. Bolzano 1/2006, del termine: *concessione*.

Né può attribuirsi rilievo decisivo all'espressa autoqualificazione degli impianti a fune, da parte dell'articolo 3 della l. prov. Bolzano 1/2006, come *servizio pubblico*. Tale qualificazione ha, infatti, l'evidente finalità di distinguere le funivie destinate a una generalità di utenti e quelle destinate invece a uso privato. La nozione di *impianto in servizio pubblico* coincide, invece, con quella di *impianto destinato al pubblico esercizio*, come precisato ora dal nuovo comma 2-bis dell'articolo 2 della l. prov..

Né, ancora, può essere sopravvalutata la qualificazione dei trasporti a fune *come servizio pubblico svolto nell'interesse generale* contenuta in un Piano di settore degli impianti di risalita del 2014.

La Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta dall'articolo 4 della direttiva 2014/23/UE che fa salva la libertà per gli Stati membri e per gli enti territoriali di dotati di autonomia politica di definire i servizi d'interesse economico generale, nonché dallo stesso codice dei contratti pubblici, sembra aver lasciato lo sviluppo e la gestione degli impianti di funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo alla libera iniziativa economica privata, senza assumere in proprio il compito della realizzazione e dell'esercizio di impianti di risalita funzionali, non già al collegamento tra centri abitati, ma alla semplice pratica sportiva e all'uso turistico-ricreativo.

La disciplina della concessione della realizzazione e gestione di questa tipologia di impianti a fune, contenuta nella l. prov. Bolzano 1/2006, appare coerente con le scelte in materia dell'amministrazione provinciale, come ora descritte.

Anzitutto, argomenta in proposito il giudice delle leggi, nella legge citata la concessione non risulta un contratto, caratterizzato dalla previsione di prestazioni corrispettive, ma piuttosto appare come un provvedimento autorizzatorio di un'attività economica. L'amministrazione concedente è concepita dalla legge provinciale non come domina dell'attività economica in questione, ma piuttosto come soggetto chiamato ad una penetrante supervisione sugli impianti in questione, a tutela dei plurimi interessi pubblici che potrebbero essere pregiudicati dall'attività stessa e, assieme, soggetto impegnato a promuovere lo sviluppo di questa attività imprenditoriale, funzionale alla crescita dell'economia locale nel settore del turismo, oltre che interessato a stimolare una puntuale collaborazione con le imprese private che già esercitano gli impianti. Obiettivi, questi, pienamente compatibili con il riconoscimento dell'attività come attività imprenditoriale privata, avente ad oggetto la fornitura di servizi economici al pubblico, soggetta ad autorizzazione e vigilanza da parte della pubblica amministrazione.

L'esame dell'ulteriore disciplina contenuta nella l. prov. Bolzano 1/2006 conferma, secondo la Corte, tale lettura.

Non appare, infatti, in contrasto con essa la previsione secondo cui il reiterato inadempimento degli obblighi fissati dalla normativa vigente o dallo stesso provvedimento di concessione, comporta la decadenza di quest'ultimo. Né risulta incompatibile con la ratio della disciplina la previsione di una possibile revoca della concessione, visto che tale possibilità è prevista, per la generalità dei provvedimenti amministrativi compresi quelli a contenuto autorizzatorio, dalla l.241/1990.

Quanto al potere di approvare tariffe massime e orari di esercizio è stato oggi, non a caso, eliminato dalla l. prov. Bolzano 10/2018, che ha espressamente escluso tale potere dell'amministrazione in relazione alle funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo qui in esame.

Né, fermo restando l'obbligo a carico della Provincia di indire procedure a evidenza pubblica in relazione ai provvedimenti concessori di terreni demaniali o di proprietà pubblica, può attribuirsi rilievo dirimente, ai fini della decisione delle questioni di legittimità, alla circostanza che

l'impianto in esame insista su un terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia autonoma.

Significativo è, infine, che la stessa Commissione europea, abbia espressamente affermato (Comunicazione 2002/C 172/02, paragrafo 43) che gli impianti di trasporto a fune per uso sportivo *non forniscono un servizio di interesse economico generale, posto che non soddisfano esigenze fondamentali di carattere generale della popolazione, ma sono finalizzati a generare profitti per il tramite degli sport invernali*, rimarcando che tale conclusione *non risulta infirmata dal fatto che la costruzione e il funzionamento degli impianti a fune sono soggetti a concessione essendo prassi normale che un certo numero di professioni e di attività siano soggette ad una speciale autorizzazione e a determinati requisiti*.

SENTENZA N. 103
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 3, e 45 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, nel procedimento vertente tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e la Provincia autonoma di Bolzano e altro, con ordinanza del 25 ottobre 2018, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Francesco Viganò nell'udienza del 22 aprile 2020, svolta senza discussione orale, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), su istanza dell'unica parte costituita, Provincia autonoma di Bolzano, pervenuta in data 10 aprile 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 3, e 45 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché agli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Ad avviso del rimettente, le due disposizioni censurate, non prevedendo la necessità di una procedura a evidenza pubblica per il rilascio o il rinnovo di concessioni di impianti funiviari a uso turistico-sportivo, qualificabili come servizi pubblici ai sensi della normativa provinciale, si

porrebbero in contrasto con i principi stabiliti a tutela della concorrenza dal diritto dell'Unione europea, e segnatamente dalla direttiva 2004/23/UE, nonché con il codice dei contratti pubblici, che ha trasposto a livello nazionale i medesimi principi, con ciò violando entrambi i parametri costituzionali invocati.

2.– Ai fini di una migliore comprensione delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, conviene anzitutto chiarire il contenuto delle disposizioni censurate e ricostruire sinteticamente il quadro normativo in cui esse si inseriscono.

2.1.– L'art. 44, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 sostituisce il comma 1 dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 gennaio 2006, n. 1 (Disciplina degli impianti a fune e prescrizioni per gli ostacoli alla navigazione aerea), disponendo che «[l]a costruzione e l'esercizio degli impianti a fune in servizio pubblico sono soggetti a concessione ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

L'art. 45 prevede invece che «[l]e concessioni di cui alle leggi provinciali 8 novembre 1973, n. 87, e successive modifiche, e 30 gennaio 2006, n. 1, e successive modifiche, che autorizzano la costruzione e l'esercizio di impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo, e i relativi rinnovi, rilasciati prima dell'entrata in vigore della presente legge si configurano come provvedimenti autorizzatori ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

A sua volta, l'art. 164, comma 1, secondo periodo, cod. contratti pubblici, richiamato da entrambe le disposizioni censurate, stabilisce che «[i]n ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici».

Dunque, con l'art. 44, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, la Provincia autonoma dispone che le concessioni da rilasciarsi dopo l'entrata in vigore della medesima legge provinciale, e relative alla generalità degli impianti a fune disciplinati dalla legge prov. Bolzano n. 1 del 2016, non sono soggette alle disposizioni di cui alla Parte III del codice dei contratti pubblici, e in particolare all'obbligo per le amministrazioni pubbliche di indire procedure a evidenza pubblica, in applicazione della clausola di esclusione contenuta nel secondo periodo del comma 1 della disposizione del codice – l'art. 164 – che definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione della medesima Parte III.

L'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 si riferisce, invece, alle concessioni e ai relativi rinnovi relativi a impianti a fune rilasciate anteriormente alla entrata in vigore della legge, ai sensi della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 novembre 1973, n. 87 (Disciplina delle linee di trasporto funiviario in servizio pubblico) e della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, disponendo che tali concessioni «si configurano come provvedimenti autorizzatori» riconducibili alla previsione dello stesso art. 164, comma 1, secondo periodo, del codice dei contratti pubblici, ricadendo così al di fuori dell'ambito delle disposizioni che impongono l'indizione di procedure a evidenza pubblica.

2.2.– Le modifiche in parola si innestano sulla disciplina generale degli impianti a fune, che è oggi imperniata fondamentalmente attorno alla legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, così come modificata dalla stessa legge prov. Bolzano n. 10 del 2018.

Come chiarisce il suo art. 1, la legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 disciplina gli impianti a fune «in servizio pubblico e privato», permettendone la realizzazione e la gestione subordinatamente a «concessione» (art. 5) nel caso degli impianti in servizio pubblico, ai quali è dedicato il Titolo II della legge (articoli da 3 a 30-bis), e a mera «autorizzazione» (art. 31) nel caso degli impianti in servizio privato, cui è dedicato il Titolo III (articoli da 31 a 39).

La nozione di «impianti in servizio pubblico» – da cui si ricava a contrario quella di impianti in servizio privato – si desume dall'art. 3, comma 1, della legge stessa, ove si dispone che «[a]i fini

della presente legge tutte le linee funiviarie sono considerate impianti in servizio pubblico, escluse quelle adibite al trasporto di materiale e quelle utilizzate gratuitamente ed esclusivamente dal proprietario/dalla proprietaria, dai suoi congiunti, dal personale di servizio, da ospiti occasionali e da persone addette all'assistenza medica, alla sicurezza pubblica, alla manutenzione ed altro e quelle adibite al trasporto di materiale».

L'art. 2, comma 2-bis, inserito dall'art. 44, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, oggi chiarisce che «[s]ono impianti a fune in servizio pubblico gli impianti destinati al pubblico esercizio».

Ai sensi dell'art. 4, nel testo sostituito dalla legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, le funivie «in servizio pubblico» si distinguono, a loro volta, in tre categorie: a) «impianti a fune in servizio di trasporto pubblico generale che costituiscono, da soli o in proseguimento con altre linee di trasporto in servizio pubblico, un collegamento tra strade o ferrovie e centri abitati o tra i centri stessi, e che sono realizzati con veicoli chiusi aventi le caratteristiche fissate con regolamento di esecuzione»; b) «impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo», a loro volta suddivisi in quattro subcategorie; c) «sciovie ad uso sportivo e turistico-ricreativo» che non fanno parte di un sistema di linee collegate o interdipendenti tra loro.

Il procedimento di concessione disciplinato dal Titolo II della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 (artt. 5 e seguenti) e successive modificazioni non prevede l'indizione di alcuna gara pubblica, ed è delineato in modo da presupporre, per il suo avvio, una richiesta da parte del singolo soggetto interessato. La concessione è rilasciata dall'assessore provinciale competente in materia di mobilità, previa acquisizione di una vasta serie di pareri e di documenti attestanti la conformità del progetto di costruzione dell'impianto alle norme vigenti e la sua compatibilità paesaggistica e urbanistica (art. 7). È prevista una durata massima della concessione pari a 30 o 20 anni a seconda della categoria cui l'impianto è riconducibile (art. 8), ed è prevista altresì la possibilità di un rinnovo della stessa su richiesta del concessionario uscente (art. 9). Il titolare può essere dichiarato decaduto dalla concessione in caso di ripetute violazioni degli obblighi derivanti dalla concessione medesima o da disposizioni di legge o regolamentari (art. 11), e – limitatamente, oggi, alle funivie di prima categoria – può cedere a terzi la concessione, previa autorizzazione da parte dell'assessore provinciale competente (art. 12). La concessione relativa alle funivie di prima categoria può essere, inoltre, revocata per comprovate esigenze di pubblico interesse, previa corresponsione di un indennizzo calcolato secondo le modalità previste dalla legge (art. 13). Le tariffe e, se del caso, gli orari delle funivie di prima categoria sono inoltre soggetti ad approvazione da parte dell'assessore provinciale competente (art. 15).

Ai sensi dell'art. 15-bis, inserito dall'art. 7, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), «[i] comuni possono stipulare contratti di servizio con i titolari delle concessioni di impianti di risalita di paese e di impianti a fune di piccoli comprensori sciistici». «Si tratta in tal caso» – prosegue l'art. 15-bis – «di un servizio di interesse pubblico del comune, in quanto viene offerta la possibilità di apprendere e praticare lo sport dello sci alla popolazione locale».

I successivi articoli da 16 a 19 dettano poi alcune regole per l'ipotesi particolare in cui vengano proposte più domande concorrenti per la realizzazione del medesimo impianto o di linee finitime o interferenti, occorrendo in tal caso un esame comparativo (art. 18, comma 1) secondo criteri dettati in parte dalla legge, e in parte dal regolamento di esecuzione.

Gli articoli da 20 a 23 prevedono norme in materia di espropriazione e costituzione coattiva di diritti reali in favore del concessionario, mentre gli articoli da 24 a 30 dettano una serie di disposizioni sulla progettazione, costruzione e sorveglianza tecnica sull'impianto.

L'art. 30-bis, inserito dall'art. 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 novembre 2017, n. 21 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), disciplina infine l'erogazione di contributi da parte della Provincia autonoma «per il finanziamento di interventi riguardanti la costruzione, il miglioramento qualitativo, l'ammmodernamento tecnologico, anche parziale, l'aumento della portata oraria, la sostituzione di parti dell'impianto, la revisione periodica prevista dalla normativa vigente [...], nonché il miglioramento e l'aggiornamento tecnologico dei sistemi per la distribuzione e la lettura dei titoli di viaggio» (comma 1), precisando che la concessione dei contributi avviene «nel rispetto della disciplina dell'Unione europea sugli aiuti di Stato» (comma 2), secondo i criteri indicati nello stesso art. 30-bis.

2.3.– La difesa della Provincia autonoma di Bolzano evidenzia, peraltro, che la disciplina di cui alla legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 si integra, per ciò che concerne gli impianti a fune, con quella dettata da altre leggi provinciali, tra cui spicca la legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 novembre 2015, n. 15 (Mobilità pubblica). L'art. 2 di tale ultima legge considera i trasporti funiviari potenzialmente compresi tra i «servizi di trasporto in linea», integrati nel «sistema di trasporto pubblico». Il successivo art. 37 chiarisce, in proposito, che «[g]li impianti funiviari non di proprietà della provincia di Bolzano, che collegano località stabilmente abitate, possono essere integrati nel sistema di trasporto integrato». In questa ipotesi, l'art. 11 stabilisce che essi debbano essere «affidati secondo le procedure previste dall'Unione europea», e dunque – come sottolinea la stessa difesa provinciale – a mezzo di procedure a evidenza pubblica.

Da una lettura sistematica della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, e successive modificazioni, e della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015 si evince dunque che le funivie «in servizio pubblico» di prima categoria ai sensi dell'art. 4, lettera a), della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 coincidono con quelle oggetto della disciplina di cui all'art. 37 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015, e possono in concreto essere incorporate nel sistema di trasporto integrato della Provincia; con conseguente necessaria indizione delle procedure a evidenza pubblica previste dall'art. 11 di quest'ultima legge. Tale disciplina non copre invece, allo stato attuale del diritto provinciale, le funivie di seconda e terza categoria, e in particolare quelle a uso sportivo o turistico-ricreativo, tra le quali rientra l'impianto oggetto del giudizio a quo.

3.– Ciò premesso, occorre esaminare i profili di ammissibilità delle questioni prospettate.

3.1.– Pur in assenza di specifica eccezione sul punto da parte della Provincia autonoma, va anzitutto dichiarata l'inammissibilità delle questioni aventi a oggetto l'art. 44, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, in ragione dell'irrelevanza di tale disposizione nel giudizio a quo.

Il provvedimento di rinnovo della concessione di cui è causa è, infatti, stato emanato sulla base della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 prima delle modifiche ad essa apportate dal predetto art. 44, comma 3, che hanno effetto pacificamente soltanto per il futuro e non possono, pertanto, trovare applicazione nel giudizio a quo ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato.

Rilevante nel caso di specie è dunque soltanto l'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, stante la sua dichiarata efficacia retroattiva, e dunque la sua applicabilità anche al provvedimento la cui legittimità è in discussione nel giudizio a quo.

3.2.– Con riferimento all'art. 45, il rimettente solleva due questioni: la prima in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; la seconda in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Entrambe le questioni sono formulate, in sostanza, in relazione ai medesimi principi posti a tutela della concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi pubblici; principi fissati tanto dal diritto dell'Unione europea – e come tali invocati a supporto della censura ex art. 117, primo comma, Cost. –, quanto dal codice dei contratti pubblici, che traspone a livello nazionale quei medesimi principi, che secondo il rimettente sarebbero violati dalla disposizione provinciale censurata, la quale, incidendo illegittimamente sulla disciplina statale in

materia di tutela della concorrenza, violerebbe così anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.2.1.– Quanto all'art. 117, primo comma, Cost., va peraltro dichiarata l'inammissibilità della censura nella parte in cui è formulata in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, non avendo il rimettente svolto la benché minima argomentazione volta a chiarire perché la disposizione censurata si ponga in contrasto con queste tre disposizioni di diritto primario dell'Unione europea.

Ammissibile può, invece, essere considerata la censura con riferimento agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, dal momento che – pur non avendo svolto il ricorrente alcuna analisi relativa a ciascun articolo invocato – le tre disposizioni, complessivamente considerate, enunciano i principi dai quali si ricava la regola generale della necessaria previsione di procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione di contratti aventi ad oggetto servizi pubblici, regola della cui violazione da parte della disposizione censurata il rimettente si duole. L'art. 3 della direttiva enuncia, infatti, i principi fondamentali (parità, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità) delle procedure di aggiudicazione; l'art. 30 inaugura il Titolo II dedicato alle «norme sull'aggiudicazione di concessioni», richiamando tra l'altro i principi di cui all'art. 3; mentre l'art. 41 detta i principi fondamentali sui criteri di aggiudicazione, richiamando ancora i principi di cui all'art. 3.

3.2.2.– Quanto alla censura formulata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa deve parimenti considerarsi ammissibile.

Vero è, come osserva la difesa della Provincia autonoma di Bolzano, che le disposizioni censurate incidono su materie pacificamente riservate alla competenza primaria della Provincia medesima, tra le quali – in particolare – la «comunicazione e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia», ai sensi dell'art. 8, numero 18), dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); dal che discende che a rigore sarebbe stato onere del rimettente spiegare perché ad essa Provincia autonoma dovrebbe essere applicato il Titolo V della Costituzione e non lo statuto speciale (in questo senso la [sentenza n. 119 del 2019](#)).

Tuttavia, il rimettente pone a fondamento della propria censura gli artt. 30 e 164, secondo comma, cod. contratti pubblici, che enunciano i «principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni» (tra cui i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità) (art. 30), chiarendo poi che tali principi si applicano alle procedure relative ai «contratti di aggiudicazione di lavori pubblici o di servizi» (art. 164, secondo comma). Tali principi, sostanzialmente riproduttivi di quelli del diritto dell'Unione europea poc'anzi menzionati, costituiscono senza alcun dubbio «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» ([sentenza n. 166 del 2019](#)), al cui rispetto le stesse competenze legislative primarie della Provincia autonoma di Bolzano sono subordinate ai sensi dello statuto speciale (art. 4, cui rinvia il citato art. 8); e ciò tanto più laddove si consideri «il legame che corre, in detta materia, tra l'ordinamento interno e quello derivato dal diritto dell'Unione europea», con conseguente «imprescindibile uniformità territoriale di regolazione», come già affermato da questa Corte con riferimento ad altro statuto di autonomia speciale ([sentenza n. 109 del 2018](#)).

È lo stesso codice dei contratti pubblici, del resto, a stabilire, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai contenuti normativi del codice medesimo, «secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione» (art. 2, comma 3, cod. contratti pubblici).

3.3.– Quanto alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Provincia autonoma di Bolzano, essa sostiene anzitutto la manifesta inammissibilità delle questioni per difetto di sufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio a quo, in particolare in relazione all'omessa compiuta ricostruzione – da parte del rimettente – dei procedimenti precontenziosi avviati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), conclusisi con la decisione di impugnare soltanto uno degli otto provvedimenti di rinnovo di altrettante concessioni di impianti a fune che erano stati oggetto di tali procedimenti.

La decisione di impugnare proprio il provvedimento relativo a quella concessione, osserva la Provincia, sarebbe stata assunta dall'AGCM in relazione alla circostanza che quella sola concessione è riferita a un impianto che insiste su un terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia, la cui concessione demaniale alla società proprietaria dell'impianto era stata rinnovata con autonomo provvedimento. L'unica ragione dell'impugnazione del provvedimento da parte dell'AGCM sarebbe, pertanto, da individuare nell'asserita illegittimità della concessione del bene demaniale provinciale senza gara; profilo questo che, peraltro, non avrebbe alcuna rilevanza nel giudizio a quo, concernente il successivo provvedimento di rinnovo avente a oggetto la concessione dell'impianto funiviario, sulla base di una legge provinciale che non compie alcuna distinzione a seconda della proprietà dei terreni su cui l'impianto insiste.

L'eccezione non è fondata.

A prescindere dalle valutazioni che possono avere indotto l'AGCM ad impugnare soltanto il provvedimento di rinnovo oggetto del giudizio a quo, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente concernono infatti – come risulta evidente dalla sintetica esposizione più sopra compiuta (Ritenuto in fatto, 1.4.) – la mancata previsione, da parte della legislazione provinciale, del ricorso a procedure a evidenza pubblica per le concessioni e i relativi rinnovi concernenti la totalità degli impianti a fune per finalità turistico-sportiva, a prescindere dalla circostanza che essi insistano su terreni di proprietà pubblica o privata.

Se, dunque, la prospettazione del rimettente risultasse nel merito fondata, ne conseguirebbe la necessità di annullare il provvedimento di rinnovo impugnato nel giudizio a quo, in quanto rilasciato in assenza di alcuna procedura a evidenza pubblica. Il che basta ad assicurare la rilevanza delle questioni sollevate.

3.4.– La Provincia eccepisce, in secondo luogo, l'inammissibilità delle questioni in ragione del mancato esperimento di un tentativo di interpretazione conforme della disciplina censurata, in esito alla quale – a suo avviso – il rimettente avrebbe dovuto concludere nel senso della necessità dell'affidamento della gestione di un impianto a fune tramite gara «solo nei casi ove l'impianto a fune svolga realmente un servizio pubblico locale di trasporto» ai sensi della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015.

L'eccezione attiene in verità al merito delle questioni, ed anzi al loro nucleo essenziale: che si risolve nel quesito se la concessione degli impianti a fune a uso turistico-sportivo e i relativi rinnovi – non abbracciati dalla disciplina della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015 – potessero legittimamente essere rilasciati senza una previa procedura a evidenza pubblica, al metro del diritto della concorrenza dell'Unione europea e delle corrispondenti norme statali contenute nel codice dei contratti pubblici. Avendo escluso che le disposizioni censurate potessero essere interpretate nel senso di richiedere comunque l'indizione di procedure a evidenza pubblica anche per gli impianti in esame – ciò che la Provincia autonoma ovviamente non contesta –, il rimettente del tutto coerentemente assume che proprio la possibilità di rilasciare, in assenza di gara, la concessione e gli eventuali rinnovi per tale tipologia di impianti contrasti con i parametri costituzionali invocati.

Dal che l'infondatezza anche di questa eccezione.

3.5.– La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce, infine, l'inammissibilità delle questioni, giacché l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni censurate lascerebbe in vita l'impianto normativo preesistente della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, sulla cui base è stato rilasciato il provvedimento impugnato; ciò che renderebbe irrilevanti le questioni medesime.

Anche questa eccezione è infondata.

La legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 non disponeva alcunché sul procedimento di concessione, limitandosi – all'art. 5, nella versione antecedente alle modificazioni apportate dall'art. 44 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 – a rinviare all'uopo al regolamento di esecuzione.

L'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, in questa sede censurato, manifesta invece – tramite il richiamo all'art. 164, comma 1, secondo periodo, cod. contratti pubblici – l'inequivoca volontà del legislatore provinciale di non subordinare a procedura a evidenza pubblica la concessione o il rinnovo di «impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo». La dichiarazione

di illegittimità costituzionale di questa disposizione, auspicata dal rimettente, consentirebbe in ipotesi a quest'ultimo di valutare se, alla luce del complessivo quadro normativo in vigore al momento del rinnovo della concessione di cui è causa, la necessità di una gara – pur non espressamente prevista dalla legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 – potesse comunque desumersi da altre norme in vigore, tra cui lo stesso codice dei contratti pubblici.

Ciò è sufficiente ai fini della rilevanza delle questioni prospettate, nei limiti sopra precisati (supra, 3.1. e 3.2.).

4.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost. necessitano di una trattazione congiunta, posto che entrambe – come già si è avuto modo di osservare (supra, 3.2.2. e 3.2.3.) – si imperniano sulla allegata incompatibilità della disposizione censurata rilevante nel giudizio a quo – l'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 – con la disciplina, di diritto dell'Unione (ex artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE) e nazionale (ex artt. 30 e 164, comma 2, cod. contratti pubblici), che impone procedure a evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni di servizi pubblici.

A giudizio di questa Corte, tali questioni non sono fondate.

4.1.– Il dubbio di legittimità costituzionale che questa Corte è chiamata a esaminare investe l'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, il quale – disponendo che le concessioni e i relativi rinnovi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge medesima «si configurano come provvedimenti autorizzatori, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo», cod. contratti pubblici – intende in effetti confermare la legittimità della costante prassi applicativa della disciplina posta dalla legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, in base alla quale le concessioni degli impianti a fune venivano rilasciate su richiesta dell'interessato senza alcuna procedura a evidenza pubblica (salvi i casi rientranti nell'ambito applicativo dell'art. 11 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015, che corrispondono alle concessioni delle funivie di prima categoria ai sensi dell'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, in quanto siano incorporate nei sistemi di trasporto integrato locale, su cui supra, 2.2. e 2.3.).

Dal momento che le censure sottoposte a questa Corte concernono esclusivamente la compatibilità o meno dell'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 con la disciplina dettata dalla direttiva 2014/23/UE e dal codice dei contratti pubblici – restando in particolare estraneo al presente giudizio ogni profilo di legittimità costituzionale concernente la natura di norma di interpretazione autentica, ovvero di norma retroattiva con carattere innovativo della disposizione censurata – il thema decidendum consiste, in buona sostanza, nel determinare se il legislatore provinciale fosse legittimato a stabilire, o anche solo a confermare (come sostiene la Provincia autonoma), che le concessioni rilasciate ai sensi della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 non necessitassero di alcuna procedura a evidenza pubblica in forza del richiamato art. 164, comma 1, secondo periodo, cod. contratti pubblici, che per l'appunto esenta talune categorie di provvedimento dall'obbligo, a carico dell'amministrazione, di indire procedure a evidenza pubblica.

Come già rammentato, tale disposizione testualmente prevede: «[i]n ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici».

Il considerando n. 14 della direttiva 2014/23/UE, che ne costituisce il diretto antecedente a livello di diritto dell'Unione europea, dal canto suo dispone: «non dovrebbero configurarsi come concessioni determinati atti dello Stato membro, quali autorizzazioni o licenze, con cui lo Stato membro o una sua autorità pubblica stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica, inclusa la condizione di eseguire una determinata operazione, concesse di norma su richiesta dell'operatore economico e non su iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e nel cui quadro l'operatore economico rimane libero di recedere dalla fornitura dei lavori o servizi. Nel caso di tali atti dello Stato membro, si applicano le disposizioni specifiche della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. A differenza di detti

atti dello Stato membro, i contratti di concessione stabiliscono obblighi reciprocamente vincolanti in virtù dei quali l'esecuzione di tali lavori o servizi è soggetta a specifici requisiti definiti dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore e aventi forza esecutiva».

Occorrerà dunque chiarire se la «concessione» di impianti a fune (recte, della realizzazione e della gestione di tali impianti, e poi dei relativi rinnovi) prevista dalla legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 rientrasse effettivamente tra i «contratti di concessione di lavori o servizi» – soggetti come tali all'obbligo di indizione di procedure a evidenza pubblica, ai sensi della direttiva 2014/23/UE e della stessa Parte III cod. contratti pubblici –, o invece tra i provvedimenti autorizzatori, «comunque denominati», di attività economiche private semplicemente regolate dall'amministrazione, ma al di fuori di un rapporto sinallagmatico che crei «obblighi reciprocamente vincolanti» tra quest'ultima e il privato.

4.2.– Sul punto, non può attribuirsi rilievo decisivo all'uso dell'espressione «concessione» nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2006. Essenziale è soltanto se si tratti di un provvedimento che, «comunque denominato», nella sostanza abbia contenuto autorizzatorio di un'attività economica privata, conformemente ai limiti e alle prescrizioni eventualmente fissati dall'amministrazione competente, ovvero istituisca un vero e proprio rapporto sinallagmatico (id est, un «contratto») con l'amministrazione medesima, con assunzione di obblighi – in particolare – di effettiva prestazione dell'attività oggetto della concessione, a sua volta qualificabile come «servizio pubblico».

Non a torto la difesa della Provincia sottolinea come l'utilizzazione del termine «concessione» fosse in passato assai frequente nella legislazione statale, regionale e della stessa Provincia autonoma di Bolzano, a indicare provvedimenti nella sostanza autorizzatori di attività economiche o inerenti al diritto di proprietà (come nel caso dei provvedimenti di «concessione edilizia», previsti sino a tempi non lontani anche dalla legislazione nazionale), che nulla avevano in comune con la «concessione di lavori o servizi» (pubblici) di cui parlano ora, all'unisono, la direttiva 2014/23/UE e il codice dei contratti pubblici.

4.3.– Né può attribuirsi rilievo decisivo all'espressa (auto)qualificazione degli impianti a fune, ad opera dell'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, come «servizio pubblico».

Tale qualificazione ha l'evidente finalità di distinguere le funivie destinate a una generalità di utenti e quelle destinate invece a uso privato, secondo la formula definitoria contenuta nello stesso art. 3 («utilizzate gratuitamente ed esclusivamente dall' esercente, dai suoi congiunti, dal personale di servizio, da ospiti occasionali e da persone addette all'assistenza medica, alla sicurezza pubblica, alla manutenzione ed altro»): soltanto alle prime applicandosi la disciplina del Titolo II della legge in parola, che prevede tra l'altro un procedimento di concessione assai più articolato e complesso di quello (regolato dal Titolo III) richiesto ai fini dell'«autorizzazione» per la realizzazione e l'esercizio di una funivia a uso privato. Quest'ultima è normalmente di dimensioni assai più contenute e, proprio perché utilizzata da una cerchia ristretta di persone, non richiede l'ampio spettro di verifiche e controlli che caratterizza invece, a tutela primariamente dell'incolumità pubblica, le funivie utilizzate da una pluralità indeterminata di persone. Nella logica della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, la nozione di impianto «in servizio pubblico» coincide dunque con quella di impianto «destinato al pubblico esercizio», come precisato ora dal nuovo comma 2-bis dell'art. 2 della legge, inserito dall'art. 44, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018; restando invece ancora da dimostrare che, alla stregua della disciplina allora vigente, i gestori di simili impianti esercitassero un servizio pubblico.

Né, ancora, può essere sopravvalutata la qualificazione dei trasporti a fune come «servizio pubblico svolto nell'interesse generale» contenuta in un «Piano di settore degli impianti di risalita e delle piste da sci» approvato dalla Giunta della Provincia autonoma di Bolzano nel 2014. Anche a prescindere dal rilievo, pur importante, che tale qualificazione concerneva in quel documento indistintamente l'intera gamma degli impianti funiviari, e dunque anche quelli (di prima categoria) che la Provincia autonoma considera come autentico «servizio pubblico» ai fini della normativa del codice dei contratti pubblici, occorre in effetti sottolineare come il precipuo scopo dell'affermazione fosse, nel contesto del Piano, quello di giustificare i contributi finanziari

assicurati dalla Provincia stessa alle imprese nella realizzazione e nella successiva gestione degli impianti; contributi che, tuttavia, ben possono anche essere letti, come meglio si dirà, in chiave di mero sostegno a un'attività imprenditoriale privata, considerata di ovvio interesse per l'economia locale (fermo restando l'obbligo del rispetto della normativa dell'Unione europea sugli aiuti di Stato).

4.4.– Al di là dunque degli – equivoci – indicatori terminologici, questa Corte è chiamata a valutare se la Provincia autonoma di Bolzano, nella sostanza, consideri il trasporto di persone mediante impianti a fune come un proprio compito, da realizzare per mezzo di imprese legate alla Provincia stessa da contratti di concessione.

In effetti, la qualificazione in termini di «servizio pubblico locale di rilevanza economica» ai sensi della legislazione nazionale, o quella (già considerata omologa alla prima dalla giurisprudenza di questa Corte: sentenze n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004) di «servizio di interesse economico generale» ai sensi della disciplina dell'Unione europea, non dipendono tanto dalla natura dell'attività svolta, quanto dalla circostanza che l'ente pubblico abbia in concreto inteso assumersi la responsabilità dell'attività stessa a beneficio dei consociati; responsabilità che poi potrà essere svolta in proprio, ovvero attraverso affidamenti cosiddetti in house, o ancora delegandone l'esercizio a imprese private mediante contratti di concessione.

Non a caso, l'art. 4 della direttiva 2014/23/UE – in ossequio del resto a quanto affermato dal Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, e in armonia con l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) – «fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti».

Il che significa che ciascuno Stato, e ciascun ente territoriale dotato di autonomia politica, resta libero, in linea di principio, di stabilire quali prestazioni debbano costituire «servizi di interesse economico generale» per le proprie comunità di riferimento (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 21 dicembre 2011, in causa C-242/10, Enel Produzione SpA, e 20 aprile 2010, in causa C-265/08, Federutility), ed eventualmente di affidarne l'erogazione a imprese private mediante la stipula di contratti di concessione ai sensi della stessa direttiva 2014/23/UE.

Ora, la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta dalla direttiva (e, a valle, dallo stesso codice dei contratti pubblici), ha certamente mostrato, mediante la legge prov. Bolzano n. 15 del 2015, di considerare come autentico servizio pubblico locale l'esercizio degli impianti funiviari di prima categoria integrati nella rete provinciale di trasporto che collegano località stabilmente abitate ai sensi dell'art. 37 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2015 (supra, 2.3.), prevedendo coerentemente procedure di affidamento a evidenza pubblica.

Non ritiene invece questa Corte che la Provincia autonoma abbia compiuto analoga scelta con riguardo agli impianti di funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo, non integrate nel sistema provinciale dei trasporti pubblici. Qui la scelta è stata, piuttosto, quella di lasciare lo sviluppo e la gestione di queste attività alla libera iniziativa economica privata, alla quale si deve – sin da epoca assai anteriore all'entrata in vigore della disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di tutela della concorrenza nella gestione dei pubblici servizi – la realizzazione e la continuativa gestione di diverse centinaia di impianti di risalita. Da quanto è emerso nel presente giudizio, d'altra parte, tali impianti sono in massima parte di proprietà di privati, insistono su terreni di proprietà privata, e sono armonicamente integrati con sistemi di piste, impianti di nebulizzazione artificiale, scuole da sci, attrezzature alberghiere e di ristorazione, parimenti realizzati e gestiti da imprese private; senza che mai la Provincia abbia sentito la necessità di assumere in proprio il compito della realizzazione e del successivo esercizio di impianti di risalita funzionali non già al collegamento tra centri stabilmente abitati, ma semplicemente alla pratica sportiva e all'uso turistico-ricreativo.

La disciplina della «concessione» della realizzazione e della successiva gestione di questa tipologia di impianti a fune, contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, appare a questa Corte coerente con una simile scelta di fondo, rientrando nella sfera di autonomia riconosciuta alla

Provincia autonoma tanto dall'ordinamento nazionale quanto dal diritto dell'Unione europea rilevante in materia.

Anzitutto, la legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 non consente di equiparare la concessione ivi disciplinata a un «contratto» caratterizzato dalla previsione di prestazioni corrispettive, in cui – in particolare – il concessionario risulti obbligato, nei confronti dell'amministrazione concedente, a erogare il servizio oggetto del contratto stesso: nessuna conseguenza di natura contrattuale è, in particolare, prevista a carico del concessionario per l'eventuale omessa realizzazione dell'opera, o per la mancata erogazione del servizio. La “concessione” appare piuttosto come un provvedimento che “abilita” l'impresa richiedente alla realizzazione dell'opera, e poi al suo successivo esercizio, nel rispetto delle condizioni fissate dalla concessione; e dunque come un provvedimento nella sostanza “autorizzatorio” di un'attività economica, sia pure fortemente conformata, che come tale non rientra nell'ambito applicativo della direttiva 2014/23/UE e della Parte III del codice dei contratti pubblici, giusta il disposto del considerando n. 14 della direttiva medesima e dell'art. 164, comma 1, secondo periodo, del codice.

Quanto poi all'amministrazione concedente, essa è concepita dalla legge provinciale non già come domina dell'attività economica in questione, ma piuttosto come soggetto a) chiamato a una penetrante supervisione sugli impianti in questione, a tutela dei plurimi interessi pubblici che potrebbero essere pregiudicati dall'attività stessa (infra, 4.4.1.), e assieme b) impegnato a promuovere lo sviluppo di questa attività imprenditoriale, concepita come funzionale alla crescita dell'economia locale nel cruciale settore del turismo (infra, 4.4.2.), oltre che c) interessato a stimolare una puntuale collaborazione con le imprese private che già esercitano gli impianti in forza dell'autorizzazione provinciale, per l'esecuzione di prestazioni di rilievo pubblico negoziate successivamente tra tali imprese e le singole amministrazioni comunali attraverso appositi «contratti di servizio» (distinti e autonomi rispetto al provvedimento autorizzatorio provinciale) (infra, 4.4.3.). Obiettivi, questi, pienamente compatibili con il riconoscimento della natura dell'attività come attività imprenditoriale privata – avente ad oggetto la fornitura di servizi economici al pubblico – soggetta ad autorizzazione e vigilanza da parte della pubblica amministrazione.

4.4.1.– Un'incisiva attività di supervisione dell'amministrazione concedente sull'attività si rende qui necessaria per ragioni ovvie, legate in primo luogo alle esigenze di tutela della sicurezza degli utenti e dell'incolumità pubblica – esigenze particolarmente evidenti in relazione agli impianti a fune sospesi –, oltre che della stessa attività agricola e pastorizia.

Tale supervisione si esplica anzitutto durante il complesso procedimento autorizzatorio (art. 7 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006), nel cui ambito si innesta il sub-procedimento concernente l'approvazione del progetto funiviario e della costruzione dell'impianto (art. 24), che coinvolge numerosi uffici chiamati a esprimere il proprio parere preventivo rispetto al provvedimento finale, di competenza dell'assessore provinciale alla mobilità. Una successiva attività di vigilanza si svolge poi in fase di collaudo funzionale e di nullaosta all'esercizio pubblico (art. 25), nonché attraverso l'esercizio di poteri di sorveglianza tecnica e revisioni periodiche a cura dell'ufficio provinciale competente in materia di trasporti funiviari, che è dotato del potere di sospendere l'esercizio dell'impianto «in presenza di fatti tali da pregiudicare la sicurezza dell'impianto» medesimo (art. 27).

4.4.2.– L'amministrazione provinciale ha, parallelamente, da sempre sostenuto le imprese impegnate nella costruzione e nella gestione di impianti a fune, anche a uso turistico e sportivo-ricreativo; politica, questa, che trova oggi esplicito riconoscimento nell'art. 30-bis della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, aggiunto ad opera della legge prov. Bolzano n. 21 del 2017 (supra, 2.2.).

Tale previsione sottende, naturalmente, il riconoscimento da parte della Provincia autonoma dell'importanza strategica dello sviluppo degli impianti a fune per l'economia locale; ma non autorizza a concludere che tutti gli impianti a fune – compresi quelli ad uso sportivo o turistico-ricreativo – siano considerati dalla Provincia medesima come funzionali all'erogazione alla popolazione di un «servizio pubblico» destinato a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale, né che la Provincia autonoma abbia inteso in tal

modo assumere tra i propri compiti quello di assicurare l'erogazione di tale servizio tramite contratti di concessione ai sensi della direttiva 2014/23/UE e della Parte III del codice dei contratti pubblici.

I finanziamenti regolati dall'art. 30-bis citato restano, dunque, interpretabili come contributi pubblici ad attività imprenditoriali che forniscono servizi al pubblico, gestiti da imprese private all'interno di una logica di mercato, nella quale l'amministrazione si limita ad assicurare incentivi di carattere finanziario (che in quanto tali, come afferma la stessa legge provinciale, debbono svolgersi «nel rispetto della disciplina dell'Unione europea sugli aiuti di Stato»).

4.4.3.– Tutto ciò non appare in contraddizione con la possibilità per i Comuni di stipulare – con le imprese già titolari di una concessione rilasciata dalla Provincia autonoma ai sensi della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 – puntuali «contratti di servizio» per assicurare ai propri cittadini determinate prestazioni (evidentemente a prezzi di favore, sulla base appunto di accordi di volta in volta conclusi con i concessionari degli impianti), al dichiarato fine di offrire loro «la possibilità di apprendere e praticare lo sport dello sci», secondo quanto previsto dall'art. 15-bis della stessa legge prov. Bolzano n. 1 del 2006, inserito dall'art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013.

Il fatto che la disposizione in questione definisca in termini di «servizio di interesse pubblico del comune» le prestazioni che costituiscono l'oggetto di tali contratti – riservate alla sola popolazione locale – non implica ovviamente che l'intera attività delle funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo, esercitata in massima parte in favore di turisti non residenti nella Provincia autonoma, debba anch'essa essere qualificata come «servizio pubblico locale» ai sensi della normativa dell'Unione europea e nazionale assunta dal rimettente come parametro interposto.

4.5.– L'esame dell'ulteriore disciplina contenuta nella legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 non è in grado di smentire la chiave di lettura poc'anzi illustrata.

Nella logica di agevolazione dello sviluppo della realizzazione di impianti funiviari, considerati strategici nel contesto dell'economia locale, trovano anzitutto giustificazione le disposizioni che concernono la possibilità per il titolare della concessione di ottenere dalla pubblica amministrazione, una volta riscontrato il fallimento delle trattative con i privati coinvolti, l'espropriazione di beni immobili o la costituzione coattiva di diritti reali in suo favore, in quanto necessari per la costruzione e l'esercizio degli impianti medesimi, salva la corresponsione delle indennità di legge nei confronti dei proprietari espropriati o gravati dal nuovo diritto reale (artt. 20-23). Simili previsioni caratterizzano anche la disciplina di attività economiche private soggette a mera autorizzazione, che lo Stato o gli enti pubblici territoriali abbiano comunque interesse a promuovere (si veda ad esempio l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità»).

D'altra parte, il venir meno della concessione – per qualsiasi causa – determina di regola l'obbligo a carico dell'esercente dell'impianto di «provvedere al ripristino dello stato dei luoghi, alla demolizione delle costruzioni fuori terra e all'asporto del materiale di risulta» (art. 14), a meno che altre imprese intendano succedere alla precedente titolare; il che faticherebbe a giustificarsi, ove l'esercizio dell'impianto dismesso fosse qualificabile quale autentico «servizio pubblico» che la Provincia autonoma si era impegnata ad assicurare.

Non sorprende, poi, che il reiterato inadempimento degli obblighi fissati dalla normativa vigente o dallo stesso provvedimento di concessione – a tutela, in particolare, dei rilevanti interessi pubblici che potrebbero essere pregiudicati dall'esercizio di questi impianti (supra, 4.4.2.) – comporti la decadenza dalla concessione. Né risulta incompatibile con la ratio complessiva della disciplina, così come sin qui ricostruita, la previsione di una possibile revoca della concessione (art. 13) – peraltro oggi confinata alle funivie di prima categoria, e pertanto non più possibile per quelle a uso sportivo o turistico-ricreativo, in forza di una modifica introdotta allo stesso art. 13 dall'art. 44, comma 10, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 – previa corresponsione di un'indennità, in presenza di «comprovate esigenze di pubblico interesse», dal momento che tale possibilità è prevista per la generalità dei provvedimenti amministrativi (art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241,

recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), compresi evidentemente quelli a contenuto autorizzatorio.

Quanto infine al potere di approvare tariffe massime e orari di esercizio di cui all'art. 15, su cui insiste l'ordinanza di rimessione, deve rilevarsi come tale potere – che peraltro la Provincia autonoma di Bolzano riferisce non essere mai stato esercitato in concreto in riferimento ai singoli impianti – era stato originariamente previsto nel contesto di una legge che ancora non distingueva in modo netto tra funivie esercenti effettivamente un «servizio pubblico economico locale» secondo le categorie amministrativistiche odierne, come quelle integrate nel sistema di trasporti pubblici provinciali, e il complesso degli altri impianti a fune, tra cui quelle a uso sportivo o turistico-ricreativo. La discrasia è stata oggi, non a caso, corretta dall'art. 44, comma 12, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, che ha espressamente escluso un tale potere dell'amministrazione in relazione, tra l'altro, alle funivie a uso sportivo o turistico-ricreativo che qui vengono in considerazione.

4.6.– Fermo restando l'obbligo, a carico della Provincia, di indire procedure a evidenza pubblica in relazione ai provvedimenti concessori di terreni demaniali o comunque di proprietà pubblica, non può attribuirsi rilievo dirimente – ai fini della decisione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte oggi all'attenzione di questa Corte – alla circostanza che l'impianto di cui si controverte nel giudizio a quo insista su un terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia autonoma.

Come si è già avuto modo di osservare (supra, 3.3.), l'AGCM ha impugnato di fronte al Tribunale rimettente il provvedimento di concessione di una funivia a uso sportivo o turistico-ricreativo rilasciato ai sensi della legge prov. Bolzano n. 1 del 2006 in favore di una società che era già titolare di concessione demaniale relativa al terreno in parola, rilasciata anteriormente e mai impugnata nei termini di legge. Nel giudizio a quo non è in discussione la legittimità di quest'ultimo provvedimento: legittimità che avrebbe potuto essere valutata, in particolare, al diverso metro della compatibilità con l'art. 12 della direttiva 2006/123/UE, che impone lo svolgimento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali «[q]ualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività [di fornitura di servizi dietro retribuzione da parte di un operatore economico privato, ai sensi dell'art. 4 della direttiva medesima] sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali», come tipicamente avviene allorché l'attività economica da autorizzare sia destinata a essere esercitata su un bene demaniale o comunque appartenente al patrimonio indisponibile di un ente pubblico.

Oggetto del giudizio a quo è, invece, unicamente la legittimità del successivo provvedimento di rinnovo della concessione della linea funiviaria; e, conseguentemente, oggetto del presente procedimento incidentale è la conformità della disciplina provinciale relativa a questa tipologia di provvedimenti – e non già alle concessioni demaniali eventualmente presupposte – in relazione ai principi desumibili dalla direttiva 2014/23/UE e dal codice dei contratti pubblici, che il rimettente ritiene debbano applicarsi a tutte le concessioni di impianti a fune destinati al pubblico esercizio, indipendentemente dalla circostanza se essi insistano su terreni pubblici o privati.

4.7.– La conclusione così raggiunta non è contraddetta dalla giurisprudenza amministrativa citata dal rimettente (infra, 4.7.1.), né dalle posizioni sinora assunte dall'AGCM (infra, 4.7.2.) e dalla stessa Commissione europea (infra, 4.7.3.).

4.7.1.– Quanto alla giurisprudenza amministrativa, a ragione la difesa provinciale osserva che dalle decisioni concernenti impianti a fune nella Regione Lazio (si vedano in particolare Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 9 marzo 2015, n. 1171; Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, sentenza 1° settembre 2014, n. 9264; TAR Lazio, sezione seconda, sentenze 18 novembre 2011, n. 901 e 22 marzo 2011, n. 2538) non possono trarsi indicazioni utili nella presente controversia, dal momento che la legge della Regione Lazio 9 settembre 1983, n. 59 (Disciplina in materia di funivie, seggiovie, sciovie e slittovie, piste per la pratica dello sci e relative infrastrutture) riflette l'evidente concezione dell'intera attività di trasporto a fune (comprensiva degli impianti a finalità sportiva e turistico-ricreativa) da parte del legislatore regionale come vero e

proprio servizio pubblico locale, assoggettato come tale a una specifica programmazione regionale che disciplina la stessa localizzazione degli impianti e ad un espresso «potere di iniziativa» degli enti locali in materia. Questi ultimi sono inoltre tenuti, in base alla legge regionale in questione, a provvedere alla costruzione e alla successiva gestione degli impianti – di preferenza – in economia da parte degli enti locali stessi, ovvero – in subordine – mediante aziende speciali, ovvero ancora – in via di ulteriore subordine – in «regime di concessione» a imprese private (artt. 4 e seguenti). In questo quadro normativo imperniato sull’iniziativa dell’amministrazione aggiudicante, del tutto coerente è la regola dell’esame comparativo delle eventuali domande di concessione (art. 8), nel rispetto di un procedimento a evidenza pubblica che deve – oggi – necessariamente rispettare i principi della direttiva 2014/23/UE e della Parte III del codice dei contratti pubblici.

Sarebbe però del tutto arbitrario dedurre che tali principi debbano valere anche per diversi ordinamenti territoriali, che – come la Provincia autonoma di Bolzano – hanno invece regolato il procedimento concessorio dell’esercizio di impianti a fune sul presupposto dell’iniziativa di un privato: il quale chieda per l’appunto di essere autorizzato a costruire, e poi a gestire, l’impianto a fune, in molti casi su un terreno già di propria proprietà, allo scopo di esercitare un’attività imprenditoriale di fornitura di servizi commerciali aventi a oggetto impianti destinati all’uso sportivo e turistico-ricreativo.

Parimenti inconferente risulta la giurisprudenza amministrativa concernente impianti sportivi di proprietà di enti pubblici locali (si vedano, ad esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 luglio 2016, n. 3380, relativa a una piscina comunale; 2 maggio 2013, n. 2385, relativa a campi da tennis comunali; 20 febbraio 2009, n. 1030, relativa ancora a campi da tennis comunali), la cui gestione è evidentemente concepita come un «servizio pubblico» assicurato alla collettività dall’amministrazione proprietaria dell’impianto, e il cui affidamento, del tutto conseguentemente, richiederà lo svolgimento di procedure a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi posti dalla direttiva 2014/23/UE e dalla Parte III del codice dei contratti pubblici.

4.7.2.– La stessa AGCM, che pure ha impugnato il provvedimento di rinnovo della concessione di cui è causa nel giudizio a quo, sembra avere deciso di concentrare i propri rilievi critici – che originariamente concernevano altri sette rinnovi analoghi – su questo solo provvedimento, in ragione essenzialmente della circostanza (che si è chiarito, peraltro, non essere decisiva nel presente giudizio) che l’impianto autorizzato insiste sul patrimonio indisponibile della Provincia, a differenza di quanto accadeva per gli altri impianti, rispetto ai quali l’Autorità si è evidentemente ritenuta soddisfatta dalle spiegazioni ricevute dalla Provincia autonoma.

L’AGCM dunque non sembra pretendere – e comunque, non costituendosi in giudizio, non ha mostrato di pretendere avanti a questa Corte – che la Provincia indichi procedure a evidenza pubblica per le concessioni e i relativi rinnovi concernenti la generalità degli impianti a fune, compresi quelli ad uso sportivo o turistico-ricreativo che insistano su terreni privati; dovendosi peraltro precisare, ancora una volta, che l’esigenza di tali procedure rispetto alle funivie che insistano invece su terreni pubblici deriva non già dalla direttiva 2014/23/UE né dalla Parte III del codice dei contratti pubblici, bensì – come giustamente rimarcato dalla stessa AGCM nel parere reso al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 (n. AS1537 del 5 settembre 2018) – dalla direttiva 2006/123/UE, che è estranea all’orizzonte decisionale del presente giudizio.

4.7.3.– Infine, significativo è che la stessa Commissione europea – nell’unica occasione, nota a questa Corte, in cui risulta sinora essersi occupata del servizio di trasporto a fune per uso sportivo o turistico-ricreativo – ha espressamente affermato che gli impianti in parola «non forniscono un servizio di interesse economico generale», posto che «non soddisfano esigenze fondamentali di carattere generale della popolazione, ma sono finalizzati a generare profitti per il tramite degli sport invernali»; rimarcando altresì che tale conclusione non risulta «infirmat[a] dal fatto che la costruzione e il funzionamento degli impianti a fune sono soggetti a concessione», essendo «prassi normale che un certo numero di professioni e di attività siano soggette ad una speciale autorizzazione e a determinati requisiti» (Comunicazione 2002/C 172/02, paragrafo 43).

5.– La ritenuta non fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 in relazione ai principi desumibili dalla direttiva 2016/23/UE e dalla Parte III del codice dei contratti pubblici non esclude, naturalmente, la necessità del puntuale rispetto, da parte della Provincia autonoma di Bolzano, dei principi sanciti da altre discipline di diritto dell'Unione europea e nazionale prevalenti sulle competenze provinciali, tra cui – segnatamente – da un lato i principi di cui alla direttiva 2006/123/UE, in particolare allorché l'impianto insista su terreni demaniali o appartenenti al patrimonio pubblico indisponibile, e dall'altro la disciplina in materia di aiuti di Stato, alla quale resta subordinata la legittimità dei finanziamenti pubblici riconosciuti alle imprese concessionarie di impianti di funivie ad uso sportivo o turistico-ricreativo, come quella oggetto del procedimento a quo.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca), sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché agli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2018 sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione agli artt. 30 e 164, comma 2, cod. contratti pubblici, e in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2020.

Sentenza: 8 aprile 2020, n. 106

Materia: Energia

Parametri invocati: violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettera s) e terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 9, 10, 12 e 13, comma 3, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata). Sono state dichiarate inammissibili o non fondate le altre questioni proposte

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), fra cui gli articoli 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, in riferimento agli articoli 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione. Sono impugnati gli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 47/2019, nella parte in cui modificano la previgente disciplina relativa al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale, PIEAR, approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 e pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. La Corte, nel rilevare che gli articoli 9, 10, 12 e 13, commi 1 e 3, della citata legge regionale sono stati espressamente abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 22/2019 sottolinea che non si può escludere che tali disposizioni, che sono state in vigore per più di sei mesi, abbiano avuto medio tempore applicazione. La Regione non si è difesa e non ha fornito alcuna indicazione a tal proposito. Pertanto, sebbene l'abrogazione sia di per sé soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, manca uno dei presupposti imprescindibili per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. Le disposizioni impuginate hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri costituzionali. Gli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 4/2019 sono stati impugnati in quanto, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni, nello stabilire in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime non previste dalla legislazione statale, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di "produzione, distribuzione e trasporto dell'energia" e non consentirebbero un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Entrambe le disposizioni impuginate si sono limitate a stabilire la riduzione di distanze già previste e configurate come requisito di sicurezza inderogabile per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di impianti eolici dalla normativa regionale in vigore, non fatta oggetto di denuncia. Per la Corte la questione è fondata. La stessa ricorda, infatti, che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.). I relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'art. 12, in particolare al

comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dalle *"Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili"*, adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze 86 e 286 del 2019). Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti. Anche con riferimento alla Regione Basilicata, la Corte ha precisato che esse *"costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria"* e richiama la sentenza 86/2019, al punto 2.8.2. del Considerato in diritto. Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze 86 e 286 del 2019, e la 69/2018). In questo quadro di riferimento le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza 86/2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura *"rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241"* (sentenza 69/2018). Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere *"limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea"* (sentenza 286/2019). A tal proposito, occorre rilevare che, con particolare riguardo al *"corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici"*, l'Allegato 4 alle Linee guida contempla la possibilità che vengano introdotte *"distanze"* (ad esempio, da luoghi di alta frequentazione: così il paragrafo 3.2., lettera l). Esse, tuttavia, sono configurate come eventuali *"misure di mitigazione"* dell'effetto, anche visivo, che si riverbera sul territorio e sul paesaggio, a seguito della realizzazione dell'impianto. In ogni caso, esse possono essere adottate solo all'esito di un'adeguata istruttoria. Le norme regionali impugnate prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, e, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. La Corte dopo questa ricostruzione dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9 e 10 della l.r. Basilicata 4/2019. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre impugnato l'art. 12 della medesima legge regionale n. 4 del 2019, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di *"tutela dell'ambiente"*, ponendosi in contrasto con la normativa statale di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto prevede la possibile proroga, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal PIEAR ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo. Tale previsione contrasterebbe con l'esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, nonché con il principio di buon andamento dell'amministrazione, immotivatamente aggravando in modo arbitrario il procedimento autorizzativo. Anche queste questioni, per la Corte, sono fondate.

La Corte ha più volte affermato che il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, 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 156/2016 e 177/2018), in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore contemperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell'ambiente *“attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento”*, in sede di conferenza di servizi – *“e la cui acquisizione sincronica, [...] necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale”* (sentenza 267/2016). Analogamente, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 delinea un procedimento unico in cui tutte *“le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990”* (sentenza 246/2018), e confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico. Anche in tal caso la disciplina statale, che detta tempi e modi del procedimento, *“individua un 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”* (sentenza 246/2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza in materia di *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*. La norma regionale impugnata, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, interviene a prevedere la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine (di 90 giorni), già fissato dal comma 1 del medesimo art. 3-bis della l.r. Basilicata 8/2012, per la produzione, a seguito della conclusione dei lavori della conferenza di servizi, della documentazione prescritta dall'Appendice A al PIEAR. Si tratta di documentazione che il Piano regionale (al paragrafo 1.2.1.11.) prevede debba essere presentata prima del rilascio dell'autorizzazione, in attuazione di un apposito impegno già prodotto a corredo dell'istanza di autorizzazione (paragrafo 1.2.1.10.). Tale previsione si discosta, anzitutto, dalla disciplina statale del procedimento di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, che, al paragrafo 13.1, lettera j), si limitano a prescrivere la presentazione dell'impegno a corrispondere una cauzione, all'atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell'istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione, nella fase successiva alla conclusione dell'attività della conferenza di servizi, ma precedente all'avvio dei lavori. Anche la disciplina statale del procedimento di autorizzazione unica di cui all'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), prescrive la presentazione della documentazione necessaria, peraltro individuando la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini per agevolarla ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi e non anche in quella successiva. La proroga stabilita dal legislatore regionale finisce con l'aggiungere un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti dal legislatore statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell'ambiente fissato dal legislatore statale. La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della l.r. Basilicata 4/2019. Anche il comma 3 dell'art. 13 della l.r. 4/2019 è impugnato, in quanto, aggiungendo il comma 7 all'art. 11 della l.r. Basilicata 8/2012, stabilisce, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione, un tetto all'aumento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in base alla tipologia di fonte rinnovabile, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003. La questione, per la Corte, è fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Costituzione. L'impugnato art. 13, comma

3, della l.r. Basilicata 4/2019 ha aggiunto il comma 7 all'articolo 11 della l.r. 8/2012. Quest'ultimo, nel disciplinare le potenze installabili, si inserisce nel quadro della programmazione regionale, di cui al PIEAR, Parte terza, paragrafo 1.2.3., inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea. È, infatti, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) che ha individuato, quale obiettivo nazionale vincolante per l'Italia, il raggiungimento, entro il 2020, di una quota dei consumi finali lordi (CFL) complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili almeno pari al 17 per cento. Con l'art. 37, comma 6, del citato d.lgs. 28/2011, si è, poi, assegnata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da adottare, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la precisa definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'art. 2 della legge 244/2007. In applicazione di tale previsione è stato, infine, adottato il d.m. 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome: c.d. Burden Sharing) che ha provveduto a definire e quantificare gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire, ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia. Il paragrafo 17.2 delle Linee guida (richiamato dall'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012) ha stabilito che *“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 attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)”* e comprensivi delle aree non idonee, individuate anche alla luce di quanto già previsto dal piano paesaggistico. Il quadro normativo richiamato rivela, in maniera palese, che la ripartizione fra le Regioni degli oneri inerenti all'incremento della quota minima di energia prodotta con fonti rinnovabili è funzionale a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale, indicato come vincolante dalla normativa europea, in linea con il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (sentenza 286/2019). La norma adottata dal legislatore regionale, all'opposto, si mostra incompatibile con tale principio. Essa, infatti, pone un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili e così contraddice quanto stabilito al paragrafo 14.5. delle Linee guida, attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti. In tal modo, essa viola anche la previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. 387/2003, che costituisce, a sua volta, principio fondamentale nella materia della *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenza 177/2018). La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

SENTENZA N. 106
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-20 maggio 2019, depositato in cancelleria il 21 maggio 2019, iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra, secondo le prescrizioni del decreto della Presidente della Corte del 24 marzo 2020, punto 1), lettera c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 7 aprile 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata), fra cui quelle relative agli artt. 9, 10, 12, 13, commi 1 e 3, e 27, in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione.

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

1.1.– In linea preliminare, occorre rilevare che gli artt. 9, 10, 12 e 13, commi 1 e 3, della citata legge regionale sono stati espressamente abrogati dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 6 novembre 2019, n. 22 (Modifiche alla L.R. 13 marzo 2019, n. 4. Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata).

Tuttavia, non si può escludere che tali disposizioni, che sono state in vigore per più di sei mesi, abbiano avuto medio tempore applicazione. La Regione non si è difesa e non ha fornito alcuna indicazione a tal proposito. Pertanto, sebbene l'abrogazione sia di per sé soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, manca uno dei presupposti imprescindibili per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere (sentenza n. 180 del 2019).

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.– Gli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 sono stati impugnati in quanto, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni, nello stabilire in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime non previste dalla legislazione statale, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di «produzione,

distribuzione e trasporto dell'energia» e non permetterebbero un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

2.1.– Preliminarmente, si deve rilevare che entrambe le disposizioni impugnate si sono limitate a stabilire la riduzione di distanze già previste e configurate come requisito di sicurezza inderogabile per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di impianti eolici dalla normativa regionale in vigore, non fatta oggetto di denuncia.

Il paragrafo 1.2.1.4. dell'Appendice A al Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR), approvato con legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007), già imponeva la distanza minima dalle abitazioni pari a 2,5 volte l'altezza massima della pala dell'impianto eolico (ridotta a 2,0 volte dall'impugnato art. 9) e quella dalle strade comunali di 200 metri (ridotta dall'impugnato art. 10 a 150 metri), quest'ultima, peraltro, nel testo successivamente modificato dall'art. 38 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 (Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

Tale circostanza, tuttavia, non preclude l'esame nel merito della questione, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, poiché la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (sentenza n. 56 del 2020).

2.2.– Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha affermato più volte che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). I relativi principi fondamentali sono anche dettati dall'art. 12, in particolare al comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dalle «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», adottate in attuazione di quest'ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019). Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti.

Anche con riferimento alla Regione Basilicata, questa Corte ha precisato che esse «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse 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).

In questo quadro di riferimento le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura «rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (sentenza n. 69 del 2018).

Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere «limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con

il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 286 del 2019).

A tal proposito, occorre rilevare che, con particolare riguardo al «corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti eolici», l'Allegato 4 alle Linee guida contempla la possibilità che vengano introdotte «distanze» (ad esempio, da luoghi di alta frequentazione: così il paragrafo 3.2., lettera l). Esse, tuttavia, sono configurate come eventuali «misure di mitigazione» dell'effetto, anche visivo, che si riverbera sul territorio e sul paesaggio, a seguito della realizzazione dell'impianto. In ogni caso, esse possono essere adottate solo all'esito di un'adeguata istruttoria.

Sul modello di analoghe norme adottate dal legislatore lucano e dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 286 del 2019, punto 3.1.1. del Considerato in diritto; sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto), le norme regionali impugnate prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, e, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre impugnato l'art. 12 della medesima legge regionale n. 4 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente», ponendosi in contrasto con la normativa statale di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto prevede la possibile proroga, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine per la presentazione della documentazione prescritta dal PIEAR ai fini dell'autorizzazione regionale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo. Tale previsione contrasterebbe con l'esigenza di uniformità normativa sul territorio nazionale, nonché con il principio di buon andamento dell'amministrazione, immotivatamente aggravando in modo arbitrario il procedimento autorizzativo.

3.1.– Le questioni sono fondate.

Questa Corte ha più volte affermato che il procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, 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 coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale. Esso, peraltro, è stato puntualmente disciplinato dal legislatore temperando vari interessi, costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla medesima materia della tutela dell'ambiente «attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» – in sede di conferenza di servizi – «e la cui acquisizione sincronica, [...] necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016).

Analogamente, per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 delinea un procedimento unico in cui tutte «le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincronica ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990» (sentenza n. 246 del 2018), e confluiscono nel provvedimento autorizzatorio unico. Anche in tal caso la disciplina statale, che detta tempi e modi del procedimento, «individua un 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» (sentenza n. 246 del 2018), che non può essere pregiudicato dal legislatore regionale nell’esercizio della sua competenza in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

La norma regionale impugnata, nell’ambito del procedimento di autorizzazione unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, interviene a prevedere la possibilità di una proroga (fino a 60 giorni) del termine (di 90 giorni), già fissato dal comma 1 del medesimo art. 3-bis della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, per la produzione, a seguito della conclusione dei lavori della conferenza di servizi, della documentazione (costituita da una polizza di fideiussione bancaria e/o assicurativa irrevocabile ed escutibile a prima richiesta, accompagnata, fra l’altro, dal quadro economico finanziario asseverato da un istituto bancario, da una dichiarazione resa da un istituto bancario che attesti che il soggetto proponente l’impianto disponga di risorse finanziarie ovvero di linee di credito proporzionate all’investimento per la realizzazione dell’impianto), prescritta dall’Appendice A al PIEAR. Si tratta di documentazione che il Piano regionale (al paragrafo 1.2.1.11.) prevede debba essere presentata prima del rilascio dell’autorizzazione, in attuazione di un apposito impegno già prodotto a corredo dell’istanza di autorizzazione (paragrafo 1.2.1.10.).

Tale previsione si discosta, anzitutto, dalla disciplina statale del procedimento di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, che, al paragrafo 13.1, lettera j), si limitano a prescrivere la presentazione dell’impegno a corrispondere una cauzione, all’atto di avvio dei lavori, fra i documenti da produrre al momento dell’istanza di autorizzazione, senza individuare ulteriori termini per il versamento della cauzione, né ulteriore documentazione, nella fase successiva alla conclusione dell’attività della conferenza di servizi, ma precedente all’avvio dei lavori.

Anche la disciplina statale del procedimento di autorizzazione unica di cui all’art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), prescrive la presentazione della documentazione necessaria, peraltro individuando la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini per agevolarla (180 giorni dalla pubblicazione dell’avviso al pubblico, ai sensi del comma 5), ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi e non anche in quella successiva.

La puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell’ambiente.

La proroga stabilita dal legislatore lucano finisce con l’aggiungere un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti dal legislatore statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell’ambiente fissato dal legislatore statale.

Si deve pertanto dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 12 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

4.– È, altresì, impugnato l’art. 13, comma 1, della medesima legge reg. Basilicata n. 4 del 2019. Esso sostituisce il comma 2 dell’art. 11 della legge della Regione Basilicata 26 aprile 2012, n. 8 (Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili) e pone ulteriori condizioni per l’esclusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW dal computo di quelli che concorrono al raggiungimento delle potenze installabili di cui alla Parte terza, paragrafo 1.2.3., Tabelle 1-4, del PIEAR, approvato con legge regionale n. 1 del 2010. In particolare, tale disposizione è censurata nella parte in cui, fra le ulteriori condizioni, stabilisce che sia assicurata una distanza minima fra impianti e che vi sia la disponibilità di un suolo la cui estensione sia pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui non può essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile. Ciò entrerebbe in contrasto con l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e con le Linee guida di cui al d.m. 10

settembre 2010, che costituiscono normativa di principio nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.

L'impugnata disposizione determinerebbe, inoltre, un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore, anche sotto il profilo del divieto di altre iniziative nell'area, in violazione degli artt. 41 Cost. e 117, primo comma, Cost., in riferimento a quanto stabilito dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) che disciplina la liberalizzazione del mercato elettrico, in attuazione della direttiva 96/92/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

4.1.– Le questioni non sono fondate.

L'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, aggiunge il comma 2 all'art. 11 della legge n. 8 del 2012. Quest'ultimo, che disciplina le potenze installabili, mira a realizzare l'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili, secondo quanto stabilito nel Piano di indirizzo energetico e ambientale regionale. In particolare nella Parte terza, paragrafo 1.2.3. di quest'ultimo si precisa che, «in considerazione delle crescenti problematiche legate all'approvvigionamento energetico», nonché delle «necessità di sviluppo sostenibile e salvaguardia ambientale», la Regione Basilicata «si propone di colmare il deficit tra produzione e fabbisogno di energia elettrica stimato al 2020, indirizzando significativamente verso le rinnovabili il mix di fonti utilizzato», con una strategia che, «al di là della ripartizione degli obiettivi comunitari a livello di singolo Stato e di singola Regione», è in linea con la politica energetica dell'Unione europea.

In vista di tale obiettivo, l'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012 ha escluso dal computo dell'incremento di produzione – in linea con il PIEAR – l'energia prodotta da impianti di piccole dimensioni e limitata potenza, destinati a usi privati o, comunque, con caratteristiche particolari (come, per esempio, gli impianti di autoproduzione e gli impianti alimentati da biogas). Fra di essi il citato art. 11, al comma 1, lettera b), della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, già annoverava gli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza nominale non superiore a 200 kW.

L'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, ha, invece, condizionato tale ultima esclusione al rispetto di alcuni limiti, individuati attraverso il rinvio all'art. 6 della medesima legge regionale n. 8 del 2012 (come sostituito dall'art. 32 della legge della Regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38 recante «Seconda variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020 e disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata»), relativo all'utilizzo della procedura di abilitazione semplificata (PAS) per gli impianti eolici e fotovoltaici.

Quest'ultima norma prevedeva, fra l'altro, che fosse assicurato il rispetto di una distanza minima fra impianti e garantita la disponibilità di un suolo la cui estensione fosse pari o superiore a tre volte la superficie del generatore fotovoltaico, su cui, peraltro, non avrebbe potuto essere realizzato altro impianto di produzione di energia da qualunque fonte rinnovabile.

Tali previsioni – cui sono specificamente rivolte tutte le censure di illegittimità costituzionale promosse dall'odierno ricorrente con riguardo all'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2019 – sono state, frattanto, dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 286 del 2019, in riferimento ai medesimi parametri evocati nel presente giudizio e cioè per contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e contenuti nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, come attuato dal d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Pertanto, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, là dove fa rinvio all'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, nel testo risultante dalla sentenza n. 286 del 2019, è esente dai denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

5.– Anche il comma 3 dell'art. 13 della legge regionale n. 4 del 2019 è impugnato, in quanto, aggiungendo il comma 7 all'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilisce, nelle more dell'adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione, un tetto all'aumento

della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in base alla tipologia di fonte rinnovabile, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Secondo il ricorrente, la previsione di limiti massimi di produzione per le singole fonti, il cui superamento precluda l'avvio e la prosecuzione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, si porrebbe in contrasto con la normativa statale (in specie con l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003), che stabilisce il termine perentorio di 90 giorni per la conclusione del procedimento, e quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli accordi internazionali (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificata con la legge 1° giugno 2002, n. 120, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997») e alle direttive europee in materia (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

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

L'impugnato art. 13, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 ha aggiunto il comma 7 al già citato art. 11 della legge regionale n. 8 del 2012. Quest'ultimo, come si è già detto (supra, punto 4.1.), nel disciplinare le potenze installabili, si inserisce nel quadro della programmazione regionale – di cui al PIEAR, Parte terza, paragrafo 1.2.3. – inerente all'obiettivo dell'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in linea con la normativa europea.

È, infatti, la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) che ha individuato, quale obiettivo nazionale vincolante per l'Italia, il raggiungimento, entro il 2020, di una quota dei consumi finali lordi (CFL) complessivi di energia coperta da fonti rinnovabili almeno pari al 17 per cento.

In vista di tale obiettivo, già l'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) ha demandato a uno o più decreti ministeriali – da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – il compito della ripartizione, fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, della quota minima necessaria di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili.

Con il successivo art. 37, comma 6, del citato d.lgs. n. 28 del 2011, si è, poi, assegnata a un decreto del Ministro dello sviluppo economico – da adottare, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – la precisa definizione e quantificazione degli obiettivi regionali in attuazione del comma 167 dell'art. 2 della citata legge n. 244 del 2007. In applicazione di tale previsione è stato, infine, adottato il d.m. 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione delle modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome: c.d. Burden Sharing) che ha provveduto a definire e quantificare gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna Regione e Provincia autonoma deve conseguire, ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia.

In vista del medesimo scopo, il paragrafo 17.2 delle Linee guida (richiamato dall'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012) ha stabilito che «[l]e Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione

di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)» e comprensivi delle aree non idonee, individuate anche alla luce di quanto già previsto dal piano paesaggistico.

Il paragrafo 14.5 delle medesime Linee guida, infine, ha statuito che «[i]l superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel Piano Energetico regionale o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili ripartite (...) non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento ai sensi del paragrafo 1» e cioè il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Il quadro normativo richiamato rivela, in maniera palese, che la ripartizione fra le Regioni degli oneri inerenti all'incremento della quota minima di energia prodotta con fonti rinnovabili è funzionale a consentire il raggiungimento dell'obiettivo nazionale, indicato come vincolante dalla normativa europea, in linea con il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (da ultimo, sentenza n. 286 del 2019).

La norma adottata dal legislatore lucano, all'opposto, si mostra incompatibile con tale principio. Essa, infatti, «[n]elle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione», pone un tetto massimo alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili, «ai fini del rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003» e così contraddice quanto stabilito al paragrafo 14.5. delle Linee guida, attribuendo al superamento di quel tetto proprio l'effetto di precludere l'avvio o di sospendere la conclusione di procedimenti preordinati al rilascio di nuove autorizzazioni alla realizzazione degli impianti. In tal modo, essa viola anche la previsione di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che costituisce, a sua volta, principio fondamentale nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volto a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (sentenza n. 177 del 2018).

Né serve, per escludere tali violazioni, il richiamo a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, del d.m. 15 marzo 2012, che autorizza le Regioni a porre «limiti massimi alla produzione di energia per singola fonte rinnovabile in misura non inferiore a 1,5 volte gli obiettivi previsti nei rispettivi strumenti di pianificazione energetica per la medesima fonte». Tale previsione costituisce, infatti, mero corollario della facoltà di identificare aree non idonee, riconosciuta alle Regioni dalle stesse Linee guida, al paragrafo 17.2, nella prospettiva della conciliazione delle «politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili». Con «atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (burden sharing)», le Regioni possono, infatti, individuare aree non idonee per motivi di tutela paesaggistica o ambientale. Tale individuazione, a differenza di quanto fatto dal legislatore lucano «nelle more della adozione della nuova pianificazione energetica ambientale della Regione», deve sempre essere basata su apposite istruttorie e verifiche puntuali e concrete.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019.

Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che – «nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018» – autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a «proseguire i contratti in corso con i gestori delle Strutture socio-sanitarie e dei Servizi socio-assistenziali, socio-educativi e socio-sanitari già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente».

Il ricorrente ritiene che la norma regionale si ponga in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma Cost., secondo cui l'accreditamento è condizione necessaria per stipulare gli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-quinquies 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 dunque anche per consentirne la proroga.

5.1.– La questione, così come prospettata, è inammissibile.

La norma regionale impugnata, come si è detto, autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a proseguire i contratti in corso sia con i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia con i gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente, «al fine di garantire la continuità dei servizi sociali e socio-sanitari essenziali nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale in materia di autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 424 del 17 maggio 2018».

Nel richiamare la delibera della Giunta, la norma regionale evoca un quadro normativo – di cui essa stessa è parte – molto articolato. La delibera cui si fa riferimento fornisce indicazioni operative circa la corretta applicazione delle nuove norme in materia di autorizzazione per le strutture e le attività socio-sanitarie, dettate, in specie, dall'art. 30, comma 3, della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017). Si intendeva, in tal modo, consentire l'adeguamento delle medesime strutture e attività ai requisiti che la legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private) originariamente prescriveva, con esclusivo riferimento alle strutture e alle attività sanitarie. Tutto ciò si poneva in sintonia con quanto disposto dall'art. 3-septies del d.lgs. n. 502 del 1992 (inserito dall'art. 3, comma 3, 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») e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie), attuativo di tali disposizioni. Le norme appena richiamate, con l'equiparazione del regime delle strutture e dei servizi socio-sanitari a quello delle strutture e dei servizi sanitari, prevedono che anche i primi siano assoggettati al rilascio dell'autorizzazione e dell'accreditamento istituzionale (artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), entrambe condizioni per la stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies del medesimo d.lgs. n. 502 del 1992.

Nella richiamata delibera della Giunta regionale n. 424 del 2018, si dà conto di molteplici, ripetuti, interventi del legislatore regionale, che hanno caratterizzato l'adeguamento della disciplina delle strutture e dei servizi socio-sanitari alla normativa statale di principio. Si tratta di interventi che, in maniera frammentaria ed episodica, hanno preceduto l'introduzione dell'art. 30 della legge regionale n. 19 del 2017, in vista del comune obiettivo di assicurare il recepimento dei nuovi «requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture sociosanitarie» (così la deliberazione della Giunta regionale 14 novembre 2017, n. 1218), in linea con i nuovi livelli essenziali di assistenza stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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). A questi requisiti anche le «strutture sociosanitarie già autorizzate e quelle comunque operanti nel SSR» sono tenute a conformarsi, chiedendo il rinnovo dell'autorizzazione (così il punto 6 della citata D.G.R. n. 424 del 2018).

La medesima delibera regionale – come, d'altronde, la stessa norma regionale impugnata che la evoca – ha, tuttavia, un ambito di applicazione che non si esaurisce nella disciplina delle strutture e attività socio-sanitarie. Essa, infatti, riguarda anche le novità introdotte dalla legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, all'art. 31, sui servizi socio-assistenziali e socio-educativi. Quest'ultimo articolo prevede che «[n]elle more dell'adeguamento della disciplina regionale alle disposizioni della legge 8 novembre 2000, n. 328 ed ai criteri indicati nel D.M. 21 maggio 2001, n. 308 in materia di autorizzazione delle strutture che svolgono in regime semiresidenziale o residenziale attività socio-assistenziali, socio-educative, i Comuni rilasciano autorizzazione previa verifica del possesso dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi previsti dal D.M. 21 maggio 2001, n. 308 e dalle disposizioni attuative regionali». Si tratta di disposizioni regionali che mirano a consentire l'adeguamento dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi a quanto disposto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e

servizi sociali) e dal relativo regolamento attuativo (il d.m. 21 maggio 2001, n. 308, recante il «Regolamento concernente “Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell’articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328”»).

Tale ultima legge è stata adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, in cui la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall’art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), «rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente» (sentenza n. 296 del 2012).

Essa ha disciplinato le modalità di erogazione dei servizi sociali e, in particolare, ha previsto, per i «servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale» (art.11), a gestione pubblica o operati da «organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati», il regime dell’autorizzazione, dell’accreditamento e della vigilanza da parte dei Comuni, secondo criteri definiti dalle Regioni, sulla base di requisiti minimi fissati dallo Stato (art. 8, comma 3, lettera f). Ha anche previsto il possibile affidamento dei servizi sociali mediante «forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità» (art. 5, comma 2).

Inizialmente tale disciplina si imponeva alle Regioni, in quanto espressiva di principi fondamentali nella materia dei «servizi sociali», che, come si è ricordato, rientrava nell’ambito della competenza concorrente. Il profondo mutamento impresso dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali (sentenza n. 296 del 2012), ha imposto l’adozione di nuovi criteri interpretativi.

5.2.– In questo vasto quadro normativo – che il ricorrente non si preoccupa di richiamare neppure in linea generale – si deve collocare l’art. 27 della legge regionale n. 4 del 2019. Esso si pone al crocevia di due distinte materie disciplinate dal legislatore statale, l’una relativa al riordino dei servizi socio-sanitari, l’altra al sistema integrato dei servizi sociali.

Secondo il ricorrente, con l’autorizzare la prosecuzione di contratti con i gestori sia delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, l’art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 violerebbe il principio fondamentale della materia della tutela della salute, individuato nell’accreditamento.

A sostegno di tale assunto, tuttavia, il ricorrente non fornisce alcuna motivazione circa la pretesa violazione del principio fondamentale dell’accreditamento, di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, in materia di tutela della salute da parte di quel frammento della disposizione regionale che attiene, come si è detto, al diverso ambito dei servizi sociali (socio-educativi e socio-assistenziali), materia quest’ultima di competenza regionale residuale.

Vi è da aggiungere che, anche con riguardo alle strutture e ai servizi socio-sanitari, la censura di contrasto con il principio dell’accreditamento si rivela apodittica. Il ricorrente trascura di ricostruire completamente il quadro normativo in cui operano i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, per cui è prevista l’autorizzazione a proseguire i contratti. La difesa statale non illustra affatto il contenuto della norma impugnata, intervenuta a seguito della modifica dei requisiti prescritti per il rilascio dell’autorizzazione, operata dalla nuova normativa regionale, in linea con la normativa statale, e precisata dalla citata delibera della Giunta regionale n. 424 del 2018, che ha imposto a tutte le strutture socio-sanitarie di sottoporsi a nuova verifica, anche a quelle «già autorizzate e quelle comunque operanti nel SSR». La norma regionale, mirando a garantire la continuità dei servizi socio-sanitari essenziali, nelle more della procedura di verifica del loro adeguamento ai nuovi requisiti, potrebbe riguardare sia strutture già operanti in assenza di accreditamento, sia strutture già autorizzate e anche accreditate.

Questa Corte ha costantemente affermato che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 286 del 2019). Il ricorso avverso una norma regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (sentenza n. 232 del 2019). Quando il vizio è prospettato riguardo a norme interposte specificamente richiamate, si impone un giudizio ancora più rigoroso e stringente che si rifaccia a un nesso di pertinenza rispetto al parametro che è evocato, oltre che alla norma impugnata.

Qualora – come nel caso in esame – difetti un adeguato impianto argomentativo, questa Corte deve rilevare, anche d'ufficio, l'inammissibilità delle censure per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto.

Nel dichiarare la questione inammissibile, questa Corte non può esimersi dal ricordare che le disposizioni statali subordinano gli accordi contrattuali con i gestori privati dei servizi socio-sanitari all'autorizzazione e all'accreditamento definitivi. Anche con specifico riferimento a norme adottate dal legislatore lucano – dichiarate costituzionalmente illegittime perché non in linea con tali disposizioni (sentenza n. 238 del 2018) – questa Corte ha avuto modo di chiarire che 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.

Anche la disciplina regionale dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale, non può non incontrare il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, fissati dal legislatore statale in termini uniformi sul territorio nazionale. I gestori privati non possono dunque sottrarsi alle verifiche circa i requisiti necessari che consentono l'erogazione di prestazioni qualitativamente adeguate.

La proroga dei contratti in essere, autorizzata dalla norma regionale impugnata per non interrompere la continuità dei servizi, non esonera il legislatore regionale dall'obbligo di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali, coerente con il rispetto dei principi costituzionali più volte richiamati.

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 degli articoli 9, 10, 12 e 13, comma 3, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata);

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 41 e 117, primo e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2020.

Sentenza: 6 maggio 2020, n. 112

Materia: ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: articoli 81, 97, primo comma e 117, commi secondo, lettera l) e terzo della Costituzione

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata

Oggetto: articolo 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata).

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Basilicata relativo all'esercizio 2017, riscontra un progressivo aumento della spesa concernente il personale regionale, determinato dall'incremento della specifica voce personale giornalistico "contrattista a tempo indeterminato". Ad invarianza del numero di unità, la spesa del personale giornalistico per il triennio 2014-2017, imputata sia alla Giunta regionale che al Consiglio regionale, ha subito un incremento per centinaia di migliaia di euro. La Giunta e il Consiglio imputano le maggiori spese alla necessità di erogare gli aumenti previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, che viene applicato al personale assunto negli uffici stampa regionali per effetto della legge regionale n. 7 del 2001.

Il contratto giornalistico prevedendo un trattamento economico, previdenziale e assistenziale superiore a quello del comparto delle funzioni locali, applicato, di norma, al personale assunto negli uffici stampa regionali, comporta oneri economici che sarebbero, secondo la rimettente, costituzionalmente illegittimi per illegittimità derivata dalla legge regionale sopracitata, in quanto invasiva della sfera di competenza esclusiva del legislatore nazionale in materia di ordinamento civile.

Con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la tutela della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, coinvolge tutte le amministrazioni del consolidato pubblico, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Alla Corte di conti è stata conferita la funzione di verifica della legittimità del sistema di bilancio regionale anche con riguardo ai parametri costituzionali di cui agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 Costituzione, per cui essa è legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale, includendovi la violazione dei suddetti parametri e del criterio di riparto di competenze tra Stato e Regioni, di cui all'articolo 117, secondo e terzo comma, Costituzione, in quanto il riparto di competenze suddetto è determinante in relazione *al potere di allocare risorse e di adottare provvedimenti implicanti una spesa*. Inoltre la giurisprudenza costituzionale, ha ritenuto che i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali abbiano elementi equiparabili all'attività giurisdizionale tanto che *tali giudizi costituiscono uno strumento indispensabile per evitare "zone d'ombra" nel sistema di principi garantiti dalla Costituzione*. (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018).

Nella fattispecie, sottoposta al giudizio di costituzionalità, si sarebbe in presenza di una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, poiché la Regione avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, derogando motu proprio, a quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e alla legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni). Le citate normative demandano alla contrattazione collettiva nazionale la disciplina del personale pubblico, inclusa quella del personale giornalistico addetto agli uffici stampa regionali, specificamente disciplinato nell'ambito del contratto per il comparto degli enti locali. La sopracitata "deroga" ha quindi comportato un incremento della spesa pubblica per il personale, a cui si sarebbe fatto fronte con risorse affette da illegittimità derivata, per mancanza dei presupposti normativi per la loro allocazione, in violazione delle norme costituzionali in materia di tutela del bilancio e degli equilibri finanziari, di cui agli articoli 81 e 97 Costituzione.

La Corte costituzionale conferma la prospettazione del giudice rimettente e la propria giurisprudenza sulla stessa tematica (sentenze n. 10 e n. 81 del 2019), secondo la quale la regolazione del rapporto di lavoro del personale giornalistico in forza ad amministrazioni pubbliche, quali le regioni, è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile, a cui spetta in via esclusiva disciplinare il rapporto di lavoro pubblico.

L'assetto organico in materia è costituito appunto dalle normative statali sopraindicate: il d.lgs. n. 165 del 2001, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'articolo 40 dello stesso decreto e per ciò che concerne dipendenti pubblici che siano giornalisti, l'articolo 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che *«[g]li uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti» e, il successivo comma 5, secondo cui «[n]egli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti».*

Inoltre la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali, oggi ha una precisa regolazione nella successiva normativa, 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 introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

Si tratta quindi di una disposizione, riferita solo ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, anche se *la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale.*

L'invasione della competenza legislativa esclusiva statale da parte del legislatore regionale lucano è funzionalmente correlata alla violazione degli articoli 81 e 97, primo comma, Costituzione, avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa.

La definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, con rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo indica una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma comporta un aumento illegittimo della spesa. *Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono*

nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato.

SENTENZA N. 112
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione 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 2017, con ordinanza del 26 luglio 2019, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti nella camera di consiglio del 6 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera a);
deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Tali disposizioni sono censurate nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale della Basilicata relativo all'esercizio 2017, in quanto prevedono l'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti agli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali; demandano ad una specifica area di contrattazione regionale l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali all'interno degli uffici stampa; consentono ai dipendenti regionali, iscritti all'ordine dei giornalisti, di optare per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, garantendo il relativo trattamento assistenziale e previdenziale.

La previsione dell'applicazione del contratto di lavoro dei giornalisti, in luogo di quello del comparto funzioni locali come prescritto dalla contrattazione collettiva nazionale, avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, tra cui rientra il trattamento economico dei dipendenti pubblici, e avrebbe determinato un incremento della spesa per il personale illegittimo, in quanto privo di copertura e disposto in assenza dei presupposti normativi, idoneo ad alterare gli equilibri economico finanziari dell'ente.

2.– Preliminarmente, occorre ribadire la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost. (sentenze n. 146 del 2019 e n. 196 del 2018).

3.– Nella fattispecie tale legittimazione va riconosciuta al Collegio rimettente, in quanto esso non può procedere alla validazione del rendiconto perché ritiene le spese per il personale giornalistico illegittime, in quanto autorizzate per effetto di una norma regionale invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e in contrasto con le previsioni nazionali in materia di trattamento economico degli addetti agli uffici stampa regionali.

L'incremento di spesa sarebbe, dunque, avvenuto senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge regionale imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità.

4.– Nel merito, le questioni sono fondate.

5.– In riferimento all'art. 2, commi 2 e 6, della legge regionale impugnata, la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali va esaminata alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e successive modifiche e integrazioni.

Il d.lgs. n. 165 del 2001, come è noto, demanda la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici alla contrattazione collettiva, secondo le modalità dettate dall'art. 40.

Con riferimento ai dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti, rilevano l'art. 9, comma 2, della legge n. 150 del 2000, che prevede che «[g]li uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti» e, il successivo comma 5, secondo cui «[n]egli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti». Tale disposizione prevede per le sole Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione, agli addetti agli uffici stampa, del contratto collettivo riconosciuto dai singoli ordinamenti, fino alla definizione di una specifica disciplina in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019.

Da ultimo, va ricordato che la peculiare posizione degli addetti agli uffici stampa regionali trova oggi una regolamentazione nell'intervenuta normativa di cui alla 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 introdotto il comma 5-bis nella legge n. 150 del 2000, dove viene stabilito che ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni che, prima dei contratti collettivi pubblici relativi al 2016-2018, godevano del contratto nazionale di lavoro giornalistico più favorevole rispetto a quello stabilito dai citati contratti collettivi, può essere riconosciuto il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento tramite assegno ad personam riassorbibile.

Ora, tale norma, essendo contenuta nella legge di bilancio, decorre dal 1° gennaio 2020, con riferimento alla possibilità per le amministrazioni di valutare discrezionalmente il mantenimento dell'assegno ad personam.

Si tratta di norma che deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale.

6.– È, dunque, evidente che la regolazione del rapporto di lavoro del personale in questione è riconducibile alla competenza statale in materia di ordinamento civile, come questa Corte ha avuto modo di affermare con le sentenze n. 10 e n. 81 del 2019, con cui si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di due previsioni regionali analoghe a quelle oggetto del presente giudizio, l'una della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'altra della Regione Lazio, che prevedevano l'applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa regionali, sul presupposto

dell'illegittima invasione della sfera di competenza del legislatore statale, a cui spetta in via esclusiva porre la disciplina del rapporto di lavoro pubblico.

Ed invero, il contratto collettivo relativo al personale del comparto funzioni locali (negoziato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto) ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa regionali, così da escludersi la legittimità di una legge regionale che prevede «l'applicazione ai giornalisti inquadrati, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana», poiché lesiva della sfera di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e delle leggi statali di disciplina della contrattazione collettiva del pubblico impiego (sentenza n. 10 del 2019).

7.– La particolare area di contrattazione prevista dalla disciplina statale, peraltro, non è stata mai attuata dalla contrattazione collettiva e la posizione degli addetti agli uffici stampa regionali, come già detto, è attualmente definita non già da un contratto negoziato dal sindacato dei giornalisti, ma dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018, non sottoscritto dalla Federazione nazionale della stampa italiana.

Non è stata neanche attuata la speciale sezione contrattuale per specifiche professionalità, prevista dal comma 2 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tuttavia la mancata attuazione della disciplina statale non esclude che la legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, la quale prevede che gli uffici stampa regionali operano come redazioni giornalistiche e che agli addetti si applica il contratto nazionale di lavoro dei giornalisti e prevede, altresì, una specifica area di contrattazione tra gli organi regionali e l'Associazione della stampa di Basilicata, invada la competenza statale, con riferimento all'ordinamento civile.

8.– La suddetta invasione di competenza è funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., avendo determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale giornalistico, originato da un'autorizzazione priva di valido presupposto normativo, non potendo la Regione allocare risorse in difetto di competenza legislativa.

9.– Quindi, la definizione di un trattamento economico attraverso legge regionale, operato mediante la tecnica del rinvio ad un contratto collettivo nazionale del settore privato, quale quello dei giornalisti, non solo integra una fonte di disciplina diversa dalla contrattazione collettiva del pubblico impiego regolata dal d.lgs. n. 165 del 2001, ma, nella prospettiva propria dello specifico giudizio a quo, comporta un aumento illegittimo della spesa. Tale aumento esorbita dalle risorse entro cui si muove la stessa contrattazione collettiva pubblica, risorse che sono assegnate dal legislatore statale tenendo conto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che vedono nei limiti alla spesa per il personale un importante strumento di contenimento per assicurare l'equilibrio di bilancio di tutto il settore pubblico allargato.

10.– La rimettente Corte dei conti ha altresì impugnato la norma transitoria dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 7 del 2001, che, al comma 1, consentiva la trasformazione del rapporto di lavoro degli addetti stampa che avessero optato per l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico, e, al comma 2, prevedeva la valutazione al cinquanta per cento, ai fini dell'anzianità di servizio, degli anni prestati presso gli uffici stampa della Regione in caso di opzione per l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico, nonché la garanzia, ove fosse richiesta, della contribuzione previdenziale all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) e quella assistenziale alla Cassa autonoma di assistenza integrativa dei giornalisti italiani (CASAGIT) ed infine eventuali ricongiungimenti previdenziali e assistenziali, ancorché a carico degli interessati.

11.– La norma investe, analogamente all'art. 2, commi 2 e 6, esaminati in precedenza, profili di competenza della contrattazione collettiva e, pertanto, viola parimenti la competenza statale in materia di ordinamento civile, con le conseguenti implicazioni sulla finanza pubblica. Anche le previsioni d'ordine previdenziale, essendo conseguenziali alla disciplina lavoristica, non potevano derogare alla competenza statale.

Su tali implicazioni previdenziali giova ricordare che la legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha previsto che anche i giornalisti dipendenti della pubblica amministrazione debbano essere iscritti all'INPGI, ente previdenziale per i giornalisti.

In proposito, il giudice di legittimità ha affermato che «[l']obbligo di iscrizione all'Istituto di previdenza "Giovanni Amendola" (INPGI) – cui si collega quello del versamento dei relativi contributi previdenziali – insorge per il solo fatto di aver instaurato un rapporto di lavoro subordinato con un soggetto che sia giornalista professionista o praticante giornalista, a nulla rilevando la natura del datore di lavoro, sia esso un ente pubblico territoriale o un imprenditore che, pur operando in settori diversi dall'editoria, assuma alle sue dipendenze uno dei soggetti sopra indicati, assegnandogli mansioni di carattere giornalistico» (Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 20 luglio 2007, n. 16147).

12.– In conclusione, questa Corte rileva che la ricordata evoluzione normativa segnala l'attenzione del legislatore alle problematiche connesse alla peculiare posizione dei giornalisti che siano pubblici dipendenti, problematiche rientranti nella sicura competenza statale, che vanno affrontate nelle indicate sedi negoziali, attivando le procedure di confronto previste dal legislatore nazionale e, per esso, dalla contrattazione collettiva di settore.

In tale sede, difatti, potranno essere adottate soluzioni per tali pubblici dipendenti attraverso il confronto con le relative associazioni sindacali, al fine di contemperare le oggettive esigenze e peculiarità dell'attività giornalistica e delle sue modalità di espletamento, nell'ambito dell'assetto organizzativo della pubblica amministrazione. È la contrattazione del pubblico impiego che può assicurare il necessario coinvolgimento della parte rappresentativa della categoria dei giornalisti, nell'ambito di aree di contrattazione specificamente dedicate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 6, e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione della Regione Basilicata).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 giugno 2020.

Sentenza: 19 maggio 2020, n. 117

Materia: tutela dell'ambiente

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge in oggetto, limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione»;
- 2) cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge in oggetto, relativa agli esercizi finanziari 2020 e 2021;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge in oggetto, relativa all'esercizio finanziario 2019.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 7, comma 1, della l.r. Basilicata 2/2019 prevede il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, di un contributo di compensazione ambientale pari a due centesimi di euro (euro 0,02) per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale. Questo beneficio è riconosciuto «[p]er la tutela e la garanzia del mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile, nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Le censure statali si concentrano su quella parte della disposizione in cui si fa riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione». Secondo il ricorrente, infatti, queste ultime, quando riguardano l'acqua ad uso potabile sono elementi del servizio idrico integrato e i relativi interventi sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non dai comuni. Si determinerebbero quindi, per un verso, «un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale», e, per altro verso, «il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi» relativi a questi interventi, che «ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa». Da qui il contrasto con l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) che avrebbe privato i singoli comuni delle competenze in materia, attribuendole agli enti di governo dell'ambito, e con l'art. 154 dello stesso decreto, secondo cui i costi devono trovare copertura nella tariffa. Sarebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione della costante giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la normativa in tema di tutela delle acque alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Corte costituzionale ha riconosciuto come fondata la questione. L'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha previsto per la prima volta il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse. La direttiva è stata recepita dall'Italia con le disposizioni contenute nella Parte III del d.lgs.

n. 152 del 2006. Si veda, in particolare, l'art. 119, comma 1, di esso che impegna «le Autorità competenti» a tenere conto «del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”». L'art. 154, comma 1, del medesimo decreto stabilisce che «[l]a tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”». Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua) ha stabilito i criteri tecnici e metodologici per determinare i costi ambientali e della risorsa tenendo conto dei diversi utilizzi. In particolare, questi criteri sono definiti dall'Allegato A al d.m. n. 39 del 2015 (Linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE).

Per quanto concerne la Regione Basilicata, con la D.G.R. 1321/2002 sono state determinate le misure di compensazione ambientale in campo idrico. A quest'ultima deliberazione hanno fatto seguito altre recanti misure attuative della prima e provvedimenti analoghi anche per gli anni successivi. Sul piano legislativo, l'art. 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ha previsto il riconoscimento ai comuni macrofornitori di un contributo di compensazione ambientale per gli esercizi 2015 e 2016 «[p]er garantire il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero e per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile», quindi per le stesse finalità non censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame. Alla legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 è poi stata data attuazione con la citata delib. Giunta reg. n. 459 del 2015.

Quanto allo specifico tema delle opere afferenti alle reti di distribuzione delle risorse idriche, dal citato d.lgs. 152/2006 emerge una generale competenza degli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale in ordine alle reti di distribuzione e agli interventi ordinari e straordinari sulle stesse.

La Corte è stata chiamata più volte a definire gli spazi di competenza degli enti locali e degli enti di governo dell'ambito e a pronunciarsi sul regime giuridico cui soggiacciono le infrastrutture idriche (sentenze n. 114 del 2012, n. 320 del 2011, n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009) e ha affermato, tra l'altro, che il d.lgs. n. 152 del 2006 «non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità» (sentenza n. 307 del 2009), e che, «[a]i sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare» (sentenza n. 93 del 2017).

A fronte del quadro normativo descritto, la disposizione regionale impugnata non distingue tra la generale competenza degli enti di governo dell'ambito e quella marginale degli enti locali nelle circoscritte ipotesi sopra indicate e utilizza invece una formula che, per la sua generalità, è idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche.

Per questa ragione, per la Corte, l'art. 7 della legge in oggetto si pone in contrasto con le richiamate disposizioni in materia di tutela delle acque, contenute nella Parte III del d.lgs. 152/2006 che, per sua costante giurisprudenza, sono espressive della competenza statale in materia di tutela

dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017). La Corte fa notare come la difformità della norma regionale impugnata rispetto a quanto disposto dal d.lgs. 152/2006 non si traduce in una differenziazione del livello di tutela dell'ambiente ma piuttosto nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria. Pertanto la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge in oggetto limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Per quanto concerne, invece, l'impugnativa dell'art. 11 rubricato «Disposizioni in materia di consorzi industriali», esso dispone lo stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021, finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza e prevede le modalità di erogazione di quelle somme in favore del menzionato consorzio. Tale disposizione è stata impugnata sull'assunto che questa dazione di denaro pubblico consisterebbe in un aiuto di Stato che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione. Sarebbe pertanto violato l'art. 117, primo comma, Cost.

Nelle more di tale giudizio, l'intero art. 11 è stato abrogato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), a decorrere dal 24 marzo 2020. Esso è dunque rimasto in vigore dal 14 marzo 2019 al 24 marzo 2020 (data di entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020). In ordine alla sua applicazione medio tempore, occorre rilevare che, per il 2019, il comma 2 dell'art. 11 stabiliva che «[p]er dare immediata attuazione al piano di risanamento, l'ufficio competente provvede, entro 15 giorni dall'entrata in vigore della presente legge [id est, 29 marzo 2019], all'impegno delle risorse stanziare nel triennio 2019/2021 ed alla liquidazione dell'importo afferente l'esercizio 2019». Mentre, per il 2020 (come pure per il 2021), il comma 4 dell'art. 11 disponeva che «[I]e risorse afferenti gli esercizi finanziari 2020 e 2021 saranno trasferite entro il 31 marzo dell'anno di riferimento, previa richiesta del legale rappresentante pro tempore del consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Potenza, da produrre entro il 15 febbraio, accompagnata dalla relazione di cui al precedente comma».

Ne consegue che la norma censurata ha avuto applicazione per il 2019 ma non per il 2020, essendo intervenuta la sua abrogazione poco prima (24 marzo 2020) che scadesse il termine (31 marzo 2020) per il trasferimento delle risorse, che si deve ritenere non essere avvenuto. Infatti, il legislatore regionale, da un lato ha abrogato l'art. 11, dall'altro lato ha stanziato, «nelle more dell'approvazione della legge [di riordino del comparto]», la stessa somma (2.500.000,00 euro) che era prevista per il 2020 dall'art. 11, comma 1, non imputandola espressamente all'anno 2020 ma limitandosi a definirla «un'assegnazione una tantum».

In considerazione di ciò, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 relativa alle somme stanziare per gli anni 2020 e 2021. Per suo costante orientamento, infatti, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere (tra le più recenti, sentenze n. 78, n. 70, n. 25 e n. 5 del 2020, ordinanza n. 101 del 2020). Essa ha invece escluso la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa alla parte della disposizione impugnata che si riferisce all'anno 2019, dovendosi ritenere che essa abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza dell'art. 11 (tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2020).

In ordine, invece, alla dedotta violazione dell'articolo 117, comma primo, della Costituzione, la Corte ha ritenuto fondata l'eccezione sollevata dalla Regione Basilicata. Essa ha ripetutamente affermato che i requisiti costitutivi della nozione di "aiuti di stato", individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un

operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza; d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore "de minimis")» (sentenza n. 299 del 2013; in senso analogo sentenze n. 179 del 2015 e n. 249 del 2014). Dunque, la nozione di aiuto di Stato ha natura complessa e la sua applicazione richiede una valutazione articolata ed inoltre l'ordinamento dell'Unione europea riserva alla competenza esclusiva della Commissione la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. La Corte ritiene che la mancata indicazione degli argomenti atti a suffragare la censura proposta dal ricorrente costituisca causa di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 nella parte in cui fa riferimento all'esercizio finanziario 2019.

SENTENZA N. 117
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 maggio 2019, depositato in cancelleria il 15 maggio 2019, iscritto al n. 57 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 Basilicata;

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, e 11 della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione.

2.– L'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 dispone il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche, individuati ai sensi della deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale – Annualità 2015-2016), di un contributo di compensazione ambientale pari a due centesimi di euro (euro 0,02) per ogni metro cubo di acqua immessa in rete eccedente il fabbisogno comunale. Questo beneficio è riconosciuto «[p]er la tutela e la garanzia del mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero, per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile, nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri non contesta né la generale previsione di «un contributo di compensazione ambientale destinato ai Comuni», né le sue specifiche destinazioni «al mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico» e «all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile». Piuttosto, le censure statali si appuntano su quella parte della disposizione in cui si fa riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

Secondo il ricorrente, infatti, queste ultime, quando riguardano l'acqua ad uso potabile, sono elementi del servizio idrico integrato e i relativi interventi sono realizzati dal gestore affidatario del servizio e non dai comuni. Si determinerebbero quindi, per un verso, «un'attribuzione impropria del contributo di compensazione ambientale, erogandolo ai comuni invece che al gestore unico del

servizio, che nel caso di specie è l'Acquedotto Lucano nell'ambito dell'ATO regionale», e, per altro verso, «il non trascurabile inconveniente della duplicazione dei costi» relativi a questi interventi, che «ricadrebbero sia sul contributo sia sulla tariffa».

Di qui il contrasto con l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che avrebbe privato i singoli comuni delle competenze in materia, attribuendole agli enti di governo dell'ambito, e con l'art. 154 dello stesso decreto, secondo cui i costi devono trovare copertura nella tariffa. Sarebbe quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in ragione della costante giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la normativa in tema di tutela delle acque alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Regione Basilicata, costituita in giudizio, si difende sostenendo l'inammissibilità della questione per le ragioni indicate nel Ritenuto in fatto e precisando, nel merito, che la competenza statale in materia ambientale non assorbe interamente altre competenze comunque riconducibili anche alla Regione e che intersecano la prima, tra cui quelle relative al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In particolare, la sussistenza nella materia de qua della competenza regionale relativa al governo del territorio sarebbe desumibile dagli artt. 142, comma 2, 153 e 157 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, il riferimento al «completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione» dovrebbe pur sempre intendersi come relativo «a quelle di residua competenza comunale, vale a dire – in una prospettiva costituzionalmente conforme – anche alle opere di completamento adduttivo di risorse idriche dei cosiddetti “acquedotti rurali” e/o captazioni di sorgenti minori, a totale carico delle Amministrazioni Comunali che non interferiscono e soprattutto non recapitano nelle reti di adduzione primaria e secondaria gestite dal Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato».

Pertanto, la natura del contributo regionale non sarebbe desumibile dall'improprio nomen iuris utilizzato nella disposizione impugnata, ma dalla sua funzione; esso, infatti, non costituirebbe propriamente un costo ambientale, bensì «un mero sostegno a favore di quei comuni nei cui territori ricadono le più importanti sorgenti che alimentano gli schemi idrici della Basilicata».

3.– Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale.

Quanto all'asserita contraddizione tra il testo del ricorso e quello della delibera di impugnazione, dalla lettura di quest'ultima si evince che il Governo ha inteso distinguere le diverse previsioni recate dalla disposizione impugnata, affermando che solo quella relativa al completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione è passibile di censura di incostituzionalità, in linea quindi con quanto indicato nel ricorso. Non è dunque riscontrabile alcuna contraddizione e pertanto l'eccezione deve essere dichiarata non fondata.

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità che fa leva sul mancato accesso a un'interpretazione conforme a Costituzione. Secondo la difesa regionale, il ricorrente avrebbe operato un'«evidente trasposizione concettuale e [un] salto logico», deducendo dalla finalità indicata (il completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione) l'affermazione della competenza degli enti locali. In realtà – anche a prescindere dall'inesistenza nel giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale di un onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione (tra le tante, sentenze n. 156 del 2016 e n. 62 del 2012) – dal dato letterale della disposizione impugnata si ricava chiaramente che il contributo di compensazione ambientale è riconosciuto ai comuni (anche) per il completamento delle opere afferenti alle reti di distribuzione, sul presupposto che essi siano competenti a tal fine. Se così non fosse (come appunto contesta il ricorrente), non si capirebbe perché questo contributo debba spettare ai comuni.

Infine, la Regione Basilicata eccepisce che la misura del contributo di compensazione ambientale sarebbe stata determinata con la deliberazione della Giunta della Regione Basilicata 22 luglio 2002, n. 1321 (Determinazione di misure di compensazione ambientale in campo idrico), ben prima, quindi, dell'intervento della previsione normativa impugnata. Pertanto, la misura del contributo sarebbe stata stabilita antecedentemente alla norma in esame, con atti mai impugnati.

Nemmeno questa eccezione può essere accolta. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (tra le più recenti, sentenze n. 56 e n. 16 del 2020, n. 290, n. 286 e n. 178 del 2019).

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– L'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha previsto per la prima volta il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse (Environmental and Resource Costs, cosiddetti ERC). La direttiva è stata recepita dall'Italia con le disposizioni contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006 (ai sensi dell'art. 170, comma 4, lettera r, di quest'ultimo).

L'art. 119, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 riproduce la formulazione dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE, e impegna «le Autorità competenti» a tenere conto «del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”».

L'art. 154, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce che «[l]a tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”».

Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 febbraio 2015, n. 39 (Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua) ha stabilito i criteri tecnici e metodologici per determinare i costi ambientali e della risorsa tenendo conto dei diversi utilizzi.

In particolare, questi criteri sono definiti dall'Allegato A al d.m. n. 39 del 2015 (Linee guida per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione degli obblighi di cui agli articoli 4, 5 e 9 della direttiva comunitaria 2000/60/CE).

4.2.– Nell'ambito della Regione Basilicata, stando a quanto risulta dall'epigrafe della deliberazione della Giunta 10 aprile 2015, n. 459 (Misure di compensazione ambientale – Annualità 2015-2016), con la delib. Giunta reg. n. 1321 del 2002 sono state determinate le misure di compensazione ambientale in campo idrico. A quest'ultima deliberazione hanno fatto seguito altre recanti misure attuative della prima e provvedimenti analoghi anche per gli anni successivi.

Sul piano legislativo, l'art. 39, comma 1, della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ha previsto il riconoscimento ai comuni macrofornitori di un contributo di compensazione ambientale per gli esercizi 2015 e 2016 «[p]er garantire il mantenimento delle condizioni ambientali delle fonti di approvvigionamento idrico da acquifero e per dare seguito all'implementazione di politiche tese allo sviluppo sostenibile», quindi per le stesse finalità non censurate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in esame. Alla legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 è poi stata data attuazione con la citata delib. Giunta reg. n. 459 del 2015.

4.3.– Quanto allo specifico tema delle opere afferenti alle reti di distribuzione delle risorse idriche, occorre richiamare la normativa recata dal citato d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale: «[g]li enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1» (art. 147, comma 1, secondo periodo); «[g]li acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione

e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge» e «[s]petta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela [di questi] beni» (art. 143, commi 1 e 2); «[...] l'ente di governo dell'ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito», che è costituito, tra l'altro, dal «programma degli interventi», il quale «individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, tenuto conto di quella collocata nelle zone montane o con minore densità di popolazione», inoltre il «programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione» (art. 149, commi 1 e 3); «[i]l rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico [...]», le quali devono prevedere, tra l'altro, «g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi» (art. 151, commi 1 e 2, lettera g); «[n]el Disciplinare allegato alla Convenzione di gestione devono essere anche definiti, sulla base del programma degli interventi, le opere e le manutenzioni straordinarie, nonché il programma temporale e finanziario di esecuzione» (art. 151, comma 4); «[l]e infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare» (art. 153, comma 1); «[...] [i]l gestore è tenuto a versare i relativi proventi, risultanti dalla formulazione tariffaria definita ai sensi dell'articolo 154, a un fondo vincolato intestato all'ente di governo dell'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito» (art. 155, comma 1); «[i] progetti definitivi delle opere, degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del presente decreto, sono approvati dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei [...]» (art. 158-bis, comma 1).

Dal quadro normativo riassunto emerge una generale competenza degli enti di governo dell'ambito quanto alle reti di distribuzione e agli interventi ordinari e straordinari sulle stesse. Le uniche eccezioni a questo assetto sono costituite da quanto previsto dall'art. 147, comma 2-bis, che fa salve alcune gestioni autonome del servizio idrico, e dall'art. 157, comma 1, che riconduce alla competenza degli enti locali «le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate [...]».

Questa Corte è stata chiamata più volte a definire gli spazi di competenza degli enti locali e degli enti di governo dell'ambito e a pronunciarsi sul regime giuridico cui soggiacciono le infrastrutture idriche (sentenze n. 114 del 2012, n. 320 del 2011, n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009), e in questo contesto ha affermato, tra l'altro, che il d.lgs. n. 152 del 2006 «non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; mentre in varie disposizioni del decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità» (sentenza n. 307 del 2009), e che, «[a]i sensi dell'art. 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e nel relativo disciplinare» (sentenza n. 93 del 2017).

4.4.– A fronte del quadro normativo descritto, la disposizione regionale impugnata non distingue tra la generale competenza degli enti di governo dell'ambito e quella marginale degli enti locali

nelle circoscritte ipotesi sopra indicate, e utilizza invece una formula che, per la sua generalità, è idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche.

Per questa ragione, l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019 si pone in contrasto con le richiamate disposizioni in materia di tutela delle acque, contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono espressive della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 153, n. 65 e n. 44 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 229 del 2017).

Si tratta infatti di «disposizioni aventi finalità di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, risanamento dei corpi idrici inquinati, miglioramento dello stato delle acque, perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici e della capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e diversificate, mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità, protezione e miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico. Sono scopi che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque» (sentenze n. 229 del 2017 e n. 254 del 2009; in senso analogo, sentenza n. 246 del 2009).

È appena il caso di osservare, inoltre, che la difformità della norma regionale impugnata rispetto a quanto disposto dal d.lgs. n. 152 del 2006 non si traduce in una differenziazione del livello (più o meno elevato) di tutela dell'ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela del bene ambientale, ma nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione».

5.– L'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di consorzi industriali», dispone lo stanziamento di una somma a valere sul bilancio triennale 2019-2021, finalizzata a garantire il conseguimento degli obiettivi del piano di risanamento del consorzio per lo sviluppo industriale della Provincia di Potenza, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione 10 settembre 2018, n. 918 (Art. 1, comma 4, L.R. n. 34/2017 – Approvazione della proposta del Commissario Straordinario del Piano di Risanamento per il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza), e prevede le modalità di erogazione di quelle somme in favore del menzionato consorzio.

La disposizione in parola è impugnata sull'assunto che questa dazione di denaro pubblico consisterebbe in un aiuto di Stato che avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione europea per la preventiva autorizzazione. Sarebbe pertanto violato l'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Basilicata eccepisce varie ragioni di inammissibilità della censura e nel merito contesta la riconducibilità della misura finanziaria disposta dalla norma impugnata al novero degli aiuti di Stato.

5.1.– Nelle more del presente giudizio l'intero art. 11 è stato abrogato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 12 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), a decorrere dal 24 marzo 2020 (ai sensi dell'art. 12 della stessa legge reg. Basilicata n. 12 del 2020).

L'abrogazione dell'impugnato art. 11 si inserisce nel quadro di un progetto più ampio perseguito dal legislatore lucano, finalizzato a dotarsi di una legge di riordino per lo sviluppo industriale (art. 5, comma 1), nelle more della cui approvazione, «al fine di evitare l'interruzione dei servizi di interesse pubblico indispensabili per la gestione delle aree industriali», lo stesso art. 5, al comma 3, dispone «con le risorse già stanziato sul Titolo I, missione 14, programma 01, del bilancio regionale [...] un'assegnazione una tantum di 2.500.000,00 euro al Consorzio Industriale di Potenza».

L'art. 11, oggetto dell'odierna impugnazione, è dunque rimasto in vigore dal 14 marzo 2019 (ai sensi dell'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019) al 24 marzo 2020 (data di entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020).

Quanto alla sua applicazione medio tempore, occorre rilevare che, per il 2019, il comma 2 dell'art. 11 stabiliva che «[p]er dare immediata attuazione al piano di risanamento, l'ufficio competente provvede, entro 15 giorni dall'entrata in vigore della presente legge [id est, 29 marzo 2019], all'impegno delle risorse stanziato nel triennio 2019/2021 ed alla liquidazione dell'importo afferente l'esercizio 2019». Mentre, per il 2020 (come pure per il 2021), il comma 4 dell'art. 11 disponeva che «[l]e risorse afferenti gli esercizi finanziari 2020 e 2021 saranno trasferite entro il 31 marzo dell'anno di riferimento, previa richiesta del legale rappresentante pro tempore del consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Potenza, da produrre entro il 15 febbraio, accompagnata dalla relazione di cui al precedente comma».

Ne consegue che la norma censurata ha avuto applicazione per il 2019 ma non per il 2020, essendo intervenuta la sua abrogazione poco prima (24 marzo 2020) che scadesse il termine (31 marzo 2020) per il trasferimento delle risorse, che si deve ritenere non essere avvenuto. Infatti, il legislatore regionale, da un lato (comma 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 12 del 2020), ha abrogato l'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, dall'altro lato (comma 3 dell'art. 5 della medesima legge reg. Basilicata n. 12 del 2020), ha stanziato, «nelle more dell'approvazione della legge [di riordino del comparto]», la stessa somma (2.500.000,00 euro) che era prevista per il 2020 dall'art. 11, comma 1, della legge reg. n. 2 del 2019, non imputandola espressamente all'anno 2020 ma limitandosi a definirla «un'assegnazione una tantum».

Alla luce di quanto esposto si deve ritenere che sia cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 relativa alle somme stanziato per gli anni 2020 e 2021. Per costante orientamento di questa Corte, infatti, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere (tra le più recenti, sentenze n. 78, n. 70, n. 25 e n. 5 del 2020, ordinanza n. 101 del 2020).

Si deve invece escludere che sia cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale relativa alla parte della disposizione impugnata che si riferisce all'anno 2019, dovendosi ritenere che essa abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza dell'art. 11 (tra le più recenti, sentenza n. 16 del 2020).

5.2.– Preliminarmente, devono essere esaminati i profili di inammissibilità eccepiti dalla difesa regionale.

La Regione resistente osserva, tra l'altro, che il ricorrente avrebbe dedotto la qualificazione come aiuto di Stato dello stanziamento previsto dalla norma impugnata dalla natura di ente pubblico economico del citato consorzio, «omettendo di considerarne gli ulteriori elementi costitutivi che connotano e qualificano l'intervento come aiuti di Stato, sul piano soggettivo (soggetto beneficiario operatore economico che agisce in libero mercato), finalistico (idoneità dell'intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri) ed effettuale (idoneità dell'intervento a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza)».

L'eccezione è fondata. Il ricorrente si limita infatti ad affermare che nel caso di specie si tratta di «ente pubblico economico, soggetto quindi che esercita attività imprenditoriale», e che «la stessa Regione Basilicata, nella sua legge n. 18/2020 [...] espressamente riconduce le erogazioni in questione alla materia degli aiuti di Stato».

Si tratta di una motivazione che non può essere ritenuta sufficiente a sostenere la censura prospettata, gravando sul ricorrente l'onere di provare l'esistenza dei requisiti che possano consentire di ritenere integrabile la nozione di aiuto di Stato vietato dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (sentenza n. 185 del 2011).

Gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE, consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire

talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «i requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore "de minimis")» (sentenza n. 299 del 2013; in senso analogo sentenze n. 179 del 2015 e n. 249 del 2014).

Per un verso, dunque, la nozione di aiuto di Stato ha natura complessa, sicché la sua applicazione richiede una valutazione articolata, per altro verso l'ordinamento dell'Unione europea riserva alla competenza esclusiva della Commissione la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Per parte sua, questa Corte ha già precisato che «[a]i giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto» (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare «se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenza n. 299 del 2013).

Alla luce di queste considerazioni, l'onere di motivazione che grava sul ricorrente non può ritenersi assolto dalla mera affermazione della natura di aiuto di Stato della misura finanziaria prevista dalla legge regionale, che finirebbe per far gravare sulla resistente l'onere di dimostrare la mancata riconducibilità dello stanziamento al novero degli aiuti di Stato e su questa Corte un indebito compito di ricostruzione della ratio e delle caratteristiche della misura censurata, al fine della verifica del rispetto dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

La mancata indicazione degli argomenti atti a suffragare la censura proposta è causa di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, nella parte in cui fa riferimento all'esercizio finanziario 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2019), limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione»;

2) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, relativa agli esercizi finanziari 2020 e 2021, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, relativa all'esercizio finanziario 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:
Marta CARTABIA, Presidente
Daria de PRETIS, Redattore
Roberto MILANA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Sentenza: 10 marzo 2020, n. 119

Materia: governo del territorio, urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale del Veneto

Oggetto: legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), art.64

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione.

La norma censurata nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, in tal modo ledendo, da un lato, l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, dall'altro, l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e, infine, la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello ius aedificandi.

La Corte dichiara infondate le questioni in riferimento a tutti i parametri evocati.

L'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, stabilisce al comma 1 che "le norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8, della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale".

Per effetto di questa interpretazione autentica, la clausola di inderogabilità delle distanze, posta dall'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, secondo la quale sono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente, è stata ristretta alla sua dizione letterale, precludendo l'interpretazione, infine affermata presso la giurisprudenza amministrativa, che ne aveva esteso la portata alle distanze di fonte comunale, in ragione del loro carattere integrativo rispetto alla disciplina del codice civile.

La Corte ricorda che la disciplina delle distanze, che ha la sua collocazione anzitutto nella Sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 41 del 2017, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005). Inoltre poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri, per ragioni naturali e storiche, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda, e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso, esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005).

Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., la Corte ha messo in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013).

E tale delimitazione è stata recepita dal legislatore statale, il quale, con l'introduzione dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da parte dell'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha sancito i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (ex multis, sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016, e n. 134 del 2014).

La Corte richiama il proprio orientamento secondo cui la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati ("gruppi di edifici") e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, disposizione, quest'ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (tra le tante, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013).

La Corte ribadisce dunque tale orientamento, e sottolinea come la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali (codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e d.P.R. n. 380 del 2001), certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali. In effetti, esse trovano il loro fondamento proprio nell'autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali.

Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali

siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.

La Corte ritiene quindi che la valutazione di legittimità dell'intervento legislativo regionale non sia da compiere in riferimento al limite dell'ordinamento civile, in quanto si sposta sul piano del rapporto tra potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e autonomia degli enti locali.

Le previsioni in tema di distanze contenute nella disposizione impugnata non ledono la materia di riserva statale. Tale disposizione, infatti, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, si è limitata, in ragione della forte oscillazione giurisprudenziale, a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali, in funzione degli interventi straordinari di rigenerazione del territorio edificato, **senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale.**

La disposizione, riferendosi alle misure previste dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2009, mira a consentire, secondo l'impianto originale della legge stessa, gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee.

D'altra parte, anche nella legislazione statale si è registrato un allentamento del regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate, al medesimo fine di perseguire obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, fattore primario in una strategia di riduzione del consumo di suolo.

In raffronto a tale evoluzione dell'ordinamento statale, la norma regionale di interpretazione autentica si rivela ancor più conservativa, poiché tiene per assolutamente cogenti le distanze minime di fonte statale.

Nella normativa regionale autenticamente interpretata, che attiene alla materia del governo del territorio, non è dato riscontrare alcuna violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, e quindi alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Secondo la Corte, la correlazione alla materia del governo del territorio, come legittima la norma regionale di deroga alle distanze nel rapporto con la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, così la legittima nel rapporto con le funzioni comunali di pianificazione territoriale.

Oltre a non violare l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riguardo all'esclusiva potestà legislativa dello Stato in materia civilistica, l'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 pertanto neppure viola gli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118 Cost. riguardo all'autonomia regolamentare dei Comuni in materia pianificatoria.

Nel nostro ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), né lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale hanno travolto questo impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze.

Nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui "sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", ma "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, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione" (art. 14, comma

27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell’attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale, fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Ciò non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa rientrare nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost.

Nell’articolazione dei vari livelli, dunque, il giudizio di costituzionalità della legge regionale non riguarda [...], in via astratta, la legittimità dell’intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997).

La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale, come sancito nell’art. 118 Cost., induce pertanto la Corte a valutare, nell’ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, “quanto la legge regionale toglie all’autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone”, inteso che il giudizio di proporzionalità deve svolgersi, 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 (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare 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.

Assume dunque rilievo la circostanza che le deroghe alle distanze di fonte comunale siano rapportate dalla norma regionale, come autenticamente interpretata, a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, poiché gli interventi agevolati dalla legge veneta per il “piano casa” possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell’arco della durata del “piano” (peraltro ormai esaurita alla data del 31 marzo 2019 per effetto dell’abrogazione disposta dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2019).

SENTENZA N. 119
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra V. C. e altri e il Comune di Altavilla Vicentina e altri con ordinanza del 12 dicembre 2018, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente della Giunta regionale del Veneto, dell'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, dell'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e di M. B. P.;

udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione.

1.1.– La norma censurata violerebbe gli evocati parametri, in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, in tal modo ledendo, da un lato, l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, dall'altro, l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e, infine, la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello ius aedificandi.

2.– In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità degli interventi ad opponendum spiegati dall'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto e dall'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto, come anche dell'intervento ad adiuvandum spiegato da M. B. P.

2.1.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, i soggetti che erano parti del giudizio a quo al momento dell'ordinanza di rimessione, oltre che il Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale, mentre

l'intervento di altri soggetti, estranei al giudizio principale, a norma dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative (nel testo applicabile *ratione temporis*), è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2020, con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 206 del 2019, con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 giugno 2019 e n. 120 del 2018, con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018).

D'altra parte, nel testo sostituito dall'art. 1 della delibera 8 gennaio 2020 della Corte, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020, l'art. 4 delle Norme integrative dispone ora, al comma 7, che «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

Pertanto, poiché l'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, l'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e M. B. P. non sono parti del giudizio a quo, né titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto ivi dedotto, che ne possa legittimare l'intervento, questo va dichiarato inammissibile.

3.– Il Presidente della Giunta regionale del Veneto ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità.

3.1.– L'eccezione è infondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'incidentalità della questione è assicurata dalla diversità tra l'oggetto del giudizio a quo e l'oggetto del giudizio di costituzionalità, per essere cioè separati e distinti i rispettivi petita (*ex multis*, sentenze n. 217 del 2019, n. 191 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 242 del 2011).

Il giudizio instaurato dai ricorrenti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha ad oggetto l'impugnazione del diniego di riesame dell'inibitoria opposto dal Comune di Altavilla Vicentina, sicché la questione di legittimità costituzionale della norma regionale che prescrive detto riesame non esaurisce il petitum del giudizio principale, ma si limita ad incidere una premessa.

4.– Nel merito, le questioni sono infondate, in riferimento a tutti i parametri evocati.

4.1.– L'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, oggetto di censura, stabilisce al comma 1: «[I]e norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 “Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche” e successive modificazioni, devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8, della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale».

Per effetto di questa interpretazione autentica, la clausola di inderogabilità delle distanze, posta dall'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, secondo la quale «[s]ono fatte salve le disposizioni in materia di distanze previste dalla normativa statale vigente», è stata ristretta alla sua dizione letterale, precludendo l'interpretazione, infine affermata presso la giurisprudenza amministrativa, che ne aveva esteso la portata alle distanze di fonte comunale, in ragione del loro carattere integrativo rispetto alla disciplina del codice civile.

4.1.1.– La legge reg. Veneto n. 14 del 2009 costituisce attuazione dell'intesa «sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia» (cosiddetto “piano casa”), sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009.

In coerenza con gli obiettivi dell'intesa, la legge regionale veneta per il “piano casa” persegue finalità generali di pubblico interesse, quali preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia

rinnovabili, incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti, incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti (art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009).

Gli interventi edilizi di ampliamento in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali sono consentiti solo in zona territoriale omogenea propria ed entro precisi limiti di volume e superficie rapportati all'esistente (art. 2); gli interventi di demolizione e ricostruzione, sempre contenuti in zona territoriale omogenea propria, sono funzionali all'adeguamento del patrimonio edilizio esistente agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza (art. 3, comma 1); la prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici è riferita al carattere straordinario delle disposizioni incentivanti della legge regionale (art. 6, comma 1).

In ultimo, queste sono state abrogate dall'art. 19 della legge della Regione Veneto 4 aprile 2019, n. 14 (Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"), ferma la loro perdurante applicazione, fatta salva dall'art. 17, comma 1, in riferimento agli interventi per i quali la segnalazione certificata di inizio lavori o la richiesta del permesso di costruire siano state presentate entro il 31 marzo 2019.

4.1.2.– L'impostazione originaria della legge reg. Veneto n.14 del 2009 non aveva connotati rigidamente verticali, in quanto l'art. 9, comma 5, rimetteva ai Comuni di deliberare, «sulla base di specifiche valutazioni di carattere urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale, se o con quali ulteriori limiti e modalità» applicare le norme attuative del "piano casa"; ad ogni Comune era data, quindi, un'opzionale "riserva di tutela", che ad esso consentiva di rendere inderogabili le proprie determinazioni regolamentari.

In occasione delle proroghe delle norme attuative del "piano casa", questo regime opzionale è stato dapprima ristretto, con l'introduzione di una procedura simile a quella, operante tra pubblica amministrazione e privati, del silenzio-assenso (art. 8, commi 4 e 5, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2011, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 "Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche" e successive modificazioni, alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni e disposizioni in materia di autorizzazioni di impianti solari e fotovoltaici»), ed infine abrogato (art. 10, comma 9, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32, recante «Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia»).

Le delibere comunali di attivazione della "riserva di tutela" assunte a norma dell'art. 9, comma 5, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009 hanno perduto effetto per previsione dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011; successivamente, per previsione dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013, hanno perduto effetto anche le delibere comunali di attivazione della "riserva di tutela" assunte a norma dell'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011.

4.2.– Le deroghe alle distanze minime di fonte locale, consentite dalla norma regionale di interpretazione autentica oggetto di censura, attengono ad interventi di ampliamento e adeguamento di edifici già esistenti, situati in zona territoriale omogenea propria (artt. 2 e 3 della legge reg. Veneto n. 14 del 2009).

In tempi recenti, anche l'ordinamento statale, perseguendo obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, ha differenziato il grado di cogenza delle distanze minime in base alla densità edificatoria della zona omogenea.

In particolare, l'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli

interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, ha stabilito che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9», e quindi alle sole zone omogenee destinate a nuova edificazione («zone C»), non anche alle zone totalmente o parzialmente edificate («zone B»).

4.3.– Come questa Corte ha avuto modo di chiarire, la disciplina delle distanze, che ha la sua collocazione anzitutto nella Sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché non si può dubitare che tale disciplina, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 41 del 2017, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche –, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005).

4.4.– Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., questa Corte ha messo in luce come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013). E tale delimitazione è stata recepita dal legislatore statale, il quale, con l'introduzione dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da parte dell'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ha sancito i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (ex multis, sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016, e n. 134 del 2014).

4.5.– La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata, in conclusione, ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni planovolumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, disposizione, quest'ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (tra le tante, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013).

5.– Orbene, nel ribadirsi il richiamato orientamento, deve sottolinearsi come la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti interprivati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali (codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e d.P.R. n. 380 del 2001), certamente non può essere

invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali. In effetti, esse trovano il loro fondamento proprio nell'autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali.

Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano – come per effetto della norma regionale ora in scrutinio – non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.

Nel caso in esame, pertanto, la valutazione di legittimità dell'intervento legislativo regionale non va compiuta in riferimento al limite dell'ordinamento civile, in quanto si sposta, come si vedrà, sul piano del rapporto tra potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e autonomia degli enti locali.

6.– Tanto premesso, deve ritenersi che le previsioni in tema di distanze contenute nella disposizione censurata non ledano la materia di riserva statale: tale disposizione, infatti, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, si è limitata, in ragione della forte oscillazione giurisprudenziale, a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali, in funzione degli interventi straordinari di rigenerazione del territorio edificato, senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale.

La disposizione censurata, riferendosi alle misure previste dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2009, mira a consentire, secondo l'impianto originale della legge stessa, gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee.

D'altra parte, come già rilevato, anche nella legislazione statale si è registrato un allentamento del regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate, al medesimo fine di perseguire obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, fattore primario in una strategia di riduzione del consumo di suolo.

In raffronto a siffatta evoluzione dell'ordinamento statale, la norma regionale di interpretazione autentica qui censurata si rivela ancor più conservativa, poiché tiene per assolutamente cogenti le distanze minime di fonte statale – quindi i tre metri tra costruzioni ex art. 873 cod. civ. e i dieci metri tra pareti finestrate ex art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 –, mentre consente la deroga unicamente per le eventuali maggiori distanze di fonte comunale (nella specie, i cinque metri dal confine prescritti dalle norme tecniche del Comune di Altavilla Vicentina).

Nella normativa regionale autenticamente interpretata, che attiene alla materia del governo del territorio, non è dato riscontrare alcuna violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, e quindi alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

7.– La correlazione alla materia del governo del territorio, come legittima la norma regionale di deroga alle distanze nel rapporto con la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, così la legittima nel rapporto con le funzioni comunali di pianificazione territoriale.

Oltre a non violare l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riguardo all'esclusiva potestà legislativa dello Stato in materia civilistica, l'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 pertanto neppure viola gli artt. 5, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118 Cost. riguardo all'autonomia regolamentare dei Comuni in materia pianificatoria.

7.1.– Nel nostro ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per

causa di utilità pubblica), né lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale hanno travolto questo impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze.

Nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui «sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», ma «[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, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione» (art. 14, comma 27, 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, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135).

Il “sistema della pianificazione”, che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Ciò non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa rientrare nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto una differente interpretazione equivarrebbe a cristallizzare l'art. 873 cod. civ. ad una fase pre-costituzionale.

Nell'articolazione dei vari livelli, dunque, il giudizio di costituzionalità della legge regionale «non riguarda [...], in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali» (sentenza n. 286 del 1997).

La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale, come sancito nell'art. 118 Cost., induce pertanto questa Corte a valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, «quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone», inteso che «[i]l giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, 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» (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare 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.

7.2.– In questo senso, assume rilievo la circostanza che le deroghe alle distanze di fonte comunale siano rapportate dalla norma regionale, come autenticamente interpretata, a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, poiché, come già visto, gli interventi agevolati dalla legge veneta per il “piano casa” possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell'arco della durata del “piano” (peraltro ormai esaurita alla data del 31 marzo 2019 per effetto dell'abrogazione disposta dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2019).

In particolare, giova ribadire che la legge reg. Veneto n. 14 del 2009 aveva le seguenti finalità, enunciate all'art. 1: «miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente» nonché «favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili» (lettera a); «incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti» (lettera b); «incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica» (lettera c); «favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti» (lettera d).

Oggetto del “piano casa” erano, dunque, solo gli edifici esistenti, e gli interventi ampliativi sono stati consentiti solo «nei limiti del 20 per cento del volume o della superficie» (art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009). Nessuna deroga è stata quindi consentita per le nuove costruzioni, in relazione alle quali, dunque, le distanze stabilite dai regolamenti locali hanno continuato a trovare applicazione.

Rilevano, inoltre, le ipotesi oggettive di esclusione degli interventi in deroga. L'art. 9, comma 1, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009 non consentiva, o consentiva solo a condizioni ed entro limiti ancora più stringenti, gli interventi in deroga per gli edifici ricadenti nei centri storici, soggetti a vincolo o a tutela urbanistica, ricadenti nelle aree di inedificabilità assoluta, anche solo parzialmente abusivi; per gli edifici commerciali, l'intervento sui quali fosse volto ad eludere o derogare le disposizioni regionali in materia di commercio; nonché per gli immobili inedificabili perché ricadenti in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica.

Né è senza significato il fatto, sopra evidenziato, che la disposizione qui censurata rechi l'interpretazione autentica di una norma regionale la quale, nella versione originaria, riconosceva ad ogni Comune una “riserva di tutela”, attivabile mediante una delibera di sottrazione, per un o per quomodo, all'applicazione della normativa derogatoria sul “piano-casa”; da ciò discende che, ove mai una spoliazione di autonomia vi fosse stata in danno dei Comuni, essa non sarebbe stata prodotta dalla norma di interpretazione autentica oggi denunciata, ma semmai dalle norme che hanno abrogato il regime opzionale e privato di effetto le pregresse delibere comunali di attivazione della “riserva di tutela” (rispettivamente, art. 10, comma 9, ed art. 14, comma 2, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013), norme viceversa non censurate. Peraltro, è appena il caso di osservare che l'ordinanza di rimessione è del tutto silente circa le scelte compiute dal Comune di Altavilla Vicentina a fronte della possibilità di attivare la “riserva di tutela”, originariamente prevista dall'art. 9, comma 5, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, poi modificata dall'art. 8, commi 4 e 5, della legge reg. Veneto n. 13 del 2011, e infine abrogata dall'art. 10, comma 9, della legge reg. Veneto n. 32 del 2013.

Del pari significativa è la circostanza che la stessa legge reg. Veneto n. 30 del 2016, con l'art. 63, comma 1, abbia aggiunto l'art. 11-ter della legge reg. Veneto n. 11 del 2004, ove è previsto il ricorso a una conferenza di servizi tra gli enti interessati per il coordinamento degli strumenti di pianificazione incidenti sul governo del territorio.

Si può quindi affermare che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai Comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale. Resta, invece, priva di rilievo nel presente giudizio la vicenda normativa che ha portato al venir meno della “riserva di tutela” concessa ai Comuni veneti, sia perché tale vicenda non è stata censurata dal rimettente, sia e soprattutto perché il medesimo rimettente ha ommesso di precisare quale sia stata la specifica posizione tenuta al riguardo dal Comune di Altavilla Vicentina.

Nelle delicate verifiche di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale tra l'autonomia comunale e quella regionale, il giudizio di proporzionalità deve traguardare i singoli assetti normativi, nel loro peculiare e mutevole equilibrio, sicché non appare difforme dall'odierna conclusione quanto da questa Corte deciso con la sentenza n. 179 del 2019, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di un divieto regionale di ius variandi in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano, divieto la cui durata indefinita, carenza di profili interlocutivi e assolutezza finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale evidenziavano – a differenza della fattispecie ora in esame – un sacrificio sproporzionato della potestà comunale.

7.3.– La norma regionale oggi in scrutinio – e si intende l'interpretazione autentica da essa recata – supera, dunque, la verifica di proporzionalità, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, per i già segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità.

8.– La denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., infine, non esprime reali margini di autonomia e si dimostra piuttosto “ancillare” rispetto alle altre censure, sì da dividerne la sorte di dichiarata infondatezza (sentenze n. 212 del 2019 e n. 46 del 2014).

8.1.– Premesso che non è oggetto di specifica censura la scelta del legislatore regionale di intervenire con una norma di interpretazione autentica – il che esime questa Corte dalla necessità di ripercorrere i propri orientamenti sulle leggi regionali di interpretazione autentica –, e ricordato che la disposta interpretazione trovava comunque giustificazione nel succedersi di indirizzi giurisprudenziali contrastanti, la natura “ancillare” della denuncia ex art. 3 Cost. è palesata dalla sua circolarità col tema del fondamento normativo dell'intervento edilizio in deroga, poiché, una volta che tale intervento sia risultato provvisto di valida base normativa, gli effetti della prevenzione, raffigurati dal rimettente come irragionevoli e discriminatori, si rivelano fisiologica conseguenza della priorità temporale della costruzione, criterio al quale si informa, con i necessari temperamenti, il sistema del codice civile sui distacchi tra i fabbricati.

Peraltro, lo stesso richiamo all'istituto della prevenzione da parte del giudice a quo non è del tutto pertinente, atteso che quello della priorità temporale è un criterio dinamico regolativo dell'attività di nuova edificazione, mentre gli interventi ai quali si riferisce la norma oggi censurata riguardano soltanto – come più volte notato – edifici già esistenti.

9.– Previa declaratoria di inammissibilità degli interventi indicati al punto 2, alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni devono essere dichiarate non fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili gli interventi spiegati dall'Anci Veneto-Associazione regionale dei Comuni del Veneto, dall'Ance Veneto-Associazione regionale dei costruttori edili del Veneto e da M. B. P.;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2020.

Sentenza: 25 giugno 2020, n. 126

Materia: pubblico impiego – ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – organizzazione del personale

Parametri invocati: articoli 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 3, e 2 della legge Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009)

Esito: Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Corte si è pronunciata sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che ha impugnato gli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione.

L'art. 1, comma 3, della l.r. 38/2019 affida all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento, finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego. A tal fine, la legge regionale prevede lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 361, 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). Tali previsioni limitano ai soli vincitori l'efficacia delle graduatorie selettive consentendo di utilizzare le graduatorie, per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d. lds. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al solo scopo di coprire i posti messi a concorso e quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito. Anche il censurato art. 2 autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 361, della l. 145/2018.

Entrambe le disposizioni regionali, in quanto autorizzano lo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della l. 145/2018 - norma questa che si prefigge di fornire all'amministrazione il personale più qualificato – sono ritenute lesive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Sarebbero

lesive anche della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia “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 quanto a tale ambito apparterebbe anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie, che il legislatore statale provvederebbe a fissare nell’esercizio della sua funzione di garanzia dell’unitarietà e uniformità dell’ordinamento. Per il ricorrente le norme violerebbero altresì i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e l’art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che la disciplina di modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l’accesso al pubblico impiego rappresenti un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che tenderebbe a regolare la spesa per l’accesso ai pubblici uffici evitando il reclutamento secondo modalità differenziate.

I giudici procedono a ricostruire l’evoluzione normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L’art. 1, comma 361, della l. 145/ 2018, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 fossero utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, fermo restando il termine di vigenza (allora triennale) delle graduatorie dei concorsi. Tale previsione era stata poi temperata dall’art. 14-ter, comma 1, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), che aveva consentito di avvalersi delle graduatorie anche per la copertura dei posti che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell’ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell’avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori e per effettuare le assunzioni obbligatorie contemplate dagli artt. 3 e 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e le assunzioni dei titolari del diritto al collocamento obbligatorio di cui all’art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso. L’art. 1, comma 365, della l. 145/2018 aveva inizialmente disposto che le previsioni citate si applicassero alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore legge ovvero 1° gennaio 2019. Quanto alle procedure concorsuali per l’assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, le limitazioni all’uso delle graduatorie riguardavano le sole procedure bandite a decorrere dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 365, secondo periodo, della legge n. 145/2018, aggiunto dall’art. 9-bis, comma 1, lett. a, del d.l.14 dicembre 2018, n. 135, (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione). Anche per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l’impiego, il legislatore statale aveva differito l’operatività dell’art. 1, comma 361, della legge n. 145/2018, applicabile soltanto alle procedure concorsuali bandite a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019). L’art. 1, comma 148, 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) ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2020, l’art. 1, commi 361 e 365, della l. 145/2018. Tale abrogazione si colloca in un intervento più ampio, volto a ridefinire i limiti temporali per l’utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici e a fissare, a regime, una validità biennale delle graduatorie concorsuali, con decorrenza dalla loro approvazione (art. 1, commi 147 e 149, della l. 160/2019). L’evoluzione del quadro normativo e in particolare l’abrogazione dell’art. 1, commi 361 e 365 della l. 145/2018 viene utilizzata dalla parte resistente per eccepire l’inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e cessazione della materia del contendere. Per la parte ricorrente, pur in presenza dell’abrogazione delle norme derogate, non è venuto meno l’interesse a ottenere una pronuncia della Corte dal momento che viene contestata in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali.

Per la Corte le questioni sollevate sono infondate. I giudici ribadiscono il principio - già espresso in numerose precedenti pronunce - in base al quale la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Per quanto concerne l'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo per i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove i profili "pubblicistico-organizzativi" rientrano invece nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione. Con la conseguenza che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni, nel rispetto dei limiti costituzionali ed in particolare dei principi di buon andamento e imparzialità. Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive. Pertanto, le disposizioni impugnate che attengono ad una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ordinamento civile, riferendosi all'organizzazione del personale assegnata alla competenza residuale delle Regioni.

Anche l'asserita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) viene respinta dalla Corte per la quale la competenza attribuita dalla norma costituzionale, stante il suo carattere trasversale, comprime notevolmente l'autonomia legislativa delle Regioni e quindi non può essere invocata *se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione*.

Osservano i giudici che lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni regionali impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti e consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute senza derogare al principio del pubblico concorso. Inoltre, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione. Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione. Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

Infine, le disposizioni impugnate non violano il principio del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. poiché non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali; lo scorrimento di graduatorie in essere consente, infatti, di risparmiare i costi dell'espletamento di nuovi concorsi.

SENTENZA N. 126
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-27 agosto 2019, depositato in cancelleria il 26 agosto 2019, iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), per contrasto con gli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione.

1.1.– L'art. 1, comma 3, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 affida all'Agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) la gestione di un piano triennale di reclutamento, finalizzato al rafforzamento dei centri per l'impiego. Si prevede, a tal fine, «lo scorrimento delle graduatorie per il reclutamento di personale approvate a far data dal 1° gennaio 2019», in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 361, 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), che consentiva di utilizzare le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), al solo scopo di coprire i posti messi a concorso e «quelli che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori».

1.2.– L'art. 2 della citata legge regionale autorizza la Regione, gli enti dipendenti, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale a procedere, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma

361, della legge n. 145 del 2018, allo scorrimento delle graduatorie approvate a far data dal 1° gennaio 2019.

1.3.– Le censure si indirizzano verso la scelta di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, disposizione, quest'ultima, che si prefiggerebbe di fornire all'amministrazione il personale più qualificato.

1.3.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che entrambe le disposizioni impugnate invadano la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che includerebbe anche la disciplina delle graduatorie concorsuali, in quanto preordinate all'instaurazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

1.3.2.– Le disposizioni impugnate sarebbero lesive, inoltre, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «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.). A tale ambito, difatti, apparterebbe «anche la determinazione dei limiti soggettivi di efficacia delle graduatorie», che il legislatore statale provvederebbe a fissare «nell'esercizio della sua funzione di garanzia dell'unitarietà e uniformità dell'ordinamento».

1.3.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta la violazione dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione «di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione». Il legislatore regionale avrebbe disatteso le regole sull'uso delle graduatorie, che si riprometterebbero di «assicurare per tutti i candidati ai pubblici uffici un trattamento eguale, rispettoso dei principi di imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione, nell'ottica della valorizzazione delle professionalità al servizio della Nazione unitariamente intesa».

1.3.4.– Il ricorrente, infine, denuncia il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che la disciplina di «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» rappresenti «un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», che tenderebbe «a regolare la spesa per l'accesso ai pubblici uffici (evitando il reclutamento secondo modalità differenziate [...])».

2.– Anche ai fini della disamina delle eccezioni preliminari formulate dalla Regione Toscana, occorre ricostruire l'evoluzione della normativa statale sulle graduatorie concorsuali, nella parte in cui si interseca con le previsioni adottate dal legislatore regionale.

L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, nella sua formulazione originaria, prevedeva che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 fossero «utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso», fermo restando il termine di vigenza (allora triennale) delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tale previsione era stata poi temperata dall'art. 14-ter, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), inserito dalla legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, che aveva consentito di avvalersi delle graduatorie anche per la copertura dei posti «che si rendono disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori» e per effettuare le assunzioni obbligatorie contemplate dagli artt. 3 e 18 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) e le assunzioni dei titolari del diritto al collocamento obbligatorio sancito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), «sebbene collocati oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso».

L'art. 1, comma 365, della legge n. 145 del 2018, aveva inizialmente disposto che le previsioni citate si applicassero «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla

data di entrata in vigore della presente legge». Al rispetto di tali regole non erano assoggettate le «assunzioni del personale scolastico, inclusi i dirigenti, e del personale delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica», oltre che «del personale educativo degli enti locali» (art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018, modificato dapprima dall'art. 14-ter, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e, successivamente, dall'art. 33, comma 2-bis, lettere a e b, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», inserito dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58).

Quanto alle «procedure concorsuali per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale», le limitazioni all'uso delle graduatorie riguardavano le sole procedure bandite a decorrere dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 365, secondo periodo, della legge n. 145 del 2018, aggiunto dall'art. 9-bis, comma 1, lettera a, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», inserito dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12).

Anche per le procedure concorsuali finalizzate ad assunzioni di personale da destinare ai centri per l'impiego, il legislatore aveva differito l'operatività dell'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, applicabile soltanto alle procedure concorsuali bandite a decorrere dal 1° luglio 2019 (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 26 del 2019).

L'art. 1, comma 148, 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) ha abrogato, a far data dal 1° gennaio 2020, l'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018. Tale abrogazione si colloca in un intervento più ampio, volto a ridefinire in maniera rigorosa i limiti temporali per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici (art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019) e a fissare, a regime, una validità biennale delle graduatorie concorsuali, con decorrenza dalla loro approvazione (art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019).

I limiti più stringenti all'uso delle graduatorie, in passato reiteratamente prorogate, e la loro più circoscritta validità temporale si inquadrano in un contesto normativo mutato. Nel settore pubblico hanno contribuito a dare nuovo impulso alle assunzioni le vacanze di organico determinate dall'introduzione della pensione "Quota 100" (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019, con particolare riguardo a Regioni, enti locali, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale), la necessità di promuovere «investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145» (art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, per quel che attiene alle assunzioni da parte delle Regioni a statuto ordinario e dei Comuni), e un più ampio programma finalizzato ad assicurare «l'effettivo ricambio generazionale e la migliore organizzazione del lavoro» e a reclutare personale qualificato nei settori strategici della digitalizzazione, della razionalizzazione e della semplificazione dei procedimenti e dei processi amministrativi, della qualità dei servizi pubblici, della gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento, della contrattualistica pubblica, del controllo di gestione e dell'attività ispettiva, della contabilità pubblica e della gestione finanziaria (art. 3 della legge 19 giugno 2019, n. 56, recante «Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo»).

3.- Nella memoria illustrativa, depositata in vista della trattazione della causa in camera di consiglio, la parte resistente fa leva sull'abrogazione dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, per eccepire l'inammissibilità del ricorso «per sopravvenuta carenza di interesse e cessazione della materia del contendere».

Tale assunto non può essere condiviso.

La parte ricorrente, pur evocando le previsioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, ora abrogate a far data dal 1° gennaio 2020, lamenta, in primo luogo, la violazione della

competenza esclusiva dello Stato nelle materie «ordinamento civile» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Rispetto a tale doglianza, che contesta in radice il potere della Regione di legiferare in merito alle graduatorie concorsuali, non si può ritenere che sia venuto meno l'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a ottenere una pronuncia di questa Corte. Per le medesime ragioni, non si possono neppure ravvisare i presupposti della prospettata cessazione della materia del contendere.

L'evoluzione del quadro normativo non cancella la dedotta invasione della sfera di competenza esclusiva statale e, pertanto, di là da ogni altro rilievo sui presupposti della cessazione della materia del contendere, non può dispensare questa Corte dall'esaminare il merito delle censure proposte.

4.– Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

5.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate sarebbero innanzitutto lesive della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

5.1 – La questione non è fondata.

Questa Corte ha precisato che «[l]a regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Quanto all'impiego pubblico regionale, esso deve essere ricondotto all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo «per i profili privatizzati del rapporto», attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove «i profili “pubblicistico-organizzativi” rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (ex multis, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto). Tali profili pubblicistico-organizzativi, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost., sono sottratti «all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte è costante nell'affermare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio) e spetta alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 2 del 2004), nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Alla competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni sono riconducibili, in particolare, le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto, e n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, punto 4. del Considerato in diritto).

Pertanto, le disposizioni impugnate, proprio perché si correlano a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni.

Alla luce di tali rilievi, questa Corte, nel decidere sul ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che lamentava la lesione delle prerogative regionali, ha escluso che le prescrizioni dell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 dispieghino effetti nei confronti delle Regioni (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), titolari di un'ampia autonomia in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost., e vincolate, in tale ambito, solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

6.– Dall'esclusione della vincolatività dei parametri interposti citati per le Regioni, discende l'infondatezza dell'ulteriore censura del ricorrente, che denuncia la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «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.).

La difesa statale richiama la giurisprudenza di questa Corte, che riconduce la disciplina della semplificazione amministrativa alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Secondo il ricorrente, il legislatore statale, in virtù di un titolo di legittimazione suscettibile di investire tutte le materie, deve poter dettare le norme che assicurino sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (si menzionano le sentenze n. 62 del 2013 e n. 207 del 2012).

Questa Corte ha chiarito che la competenza attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., per il suo carattere trasversale, comprime in misura apprezzabile l'autonomia legislativa delle Regioni. Proprio per questo, essa non può essere invocata «se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa» (sentenza n. 232 del 2011, punto 5.2. del Considerato in diritto).

La disciplina della semplificazione amministrativa, adottata come termine di raffronto e contraddistinta dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini, non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto.

A tale riguardo, questa Corte ha ribadito, anche di recente (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che spetta alle Regioni, nell'esercizio della citata competenza residuale, definire le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, compiendo le scelte discrezionali più appropriate. Per costante orientamento di questa Corte, le Regioni devono esercitare tale competenza nel rispetto dei limiti costituzionali (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.2. del Considerato in diritto) e, in particolare, dei principi di buon andamento e di imparzialità (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), che la stessa normativa statale può contribuire a enucleare e a definire.

Si deve notare che le stesse censure, pur formulate nei termini dell'invasione di una competenza esclusiva statale, si incentrano, in una prospettiva eminentemente sostanziale, sulla violazione dei principi sanciti dagli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. È alla stregua di tali parametri, che rappresentano il fulcro dell'argomentazione del ricorso, che la disciplina regionale deve essere ora scrutinata.

7.– Il ricorrente censura gli artt. 1, comma 3, e 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019, in quanto si porrebbero in contrasto con il dettato costituzionale, che impone l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, in condizioni di eguaglianza, così da salvaguardare il buon andamento e l'imparzialità.

7.1. – Tali censure non sono fondate.

7.2.– L'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, istituiva una stretta correlazione tra la graduatoria e i posti messi a concorso e, in virtù delle modifiche apportate dall'art. 14-ter del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, consentiva all'amministrazione di reclutare gli idonei al solo scopo di sopperire alla mancata costituzione o all'estinzione anticipata del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori.

Tale disposizione, non applicabile nel settore scolastico ai sensi dell'art. 1, comma 366, della legge n. 145 del 2018 e operativa soltanto a far data dal 1° luglio 2019 per le assunzioni del personale dei centri per l'impiego (art. 12, comma 8-ter, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito) e a

decorrere dal 1° gennaio 2020 per le procedure di assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, bandite dalle aziende e dagli enti del Servizio sanitario nazionale, è stata poi abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2020, dall'art. 1, comma 148, della legge n. 160 del 2019.

Nell'esercizio della competenza riconosciuta dall'art. 117, quarto comma, Cost., il legislatore regionale non può ritenersi vincolato all'osservanza dei criteri indicati dal legislatore statale – peraltro rimasti in vigore per un tempo limitato – a meno che essi non riflettano i principi inderogabili di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost.

I limiti posti alle assunzioni nel settore pubblico sono stati gradualmente superati, per costruire un diverso assetto, caratterizzato da periodi più contenuti di validità delle graduatorie (due anni), con prescrizioni rigorose circa il ricorso alle graduatorie più datate, in vista della ripresa di procedure selettive e di assunzioni.

Con riguardo alle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, riconducibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, si deve ribadire che non ogni difformità della disciplina regionale rispetto alle regole dettate dallo Stato denota la violazione dei canoni di imparzialità e di buon andamento (sentenza n. 241 del 2018, punto 6. del Considerato in diritto). L'evoluzione della normativa statale conferma che tale difformità, in un breve arco di tempo, è stata superata.

La disciplina dell'accesso all'impiego regionale deve dunque essere scrutinata alla luce delle peculiarità che la contraddistinguono, delle finalità che essa persegue e del complessivo contesto in cui si colloca.

7.3.– In linea generale, si deve osservare che lo scorrimento delle graduatorie, consentito dalle disposizioni impugnate e ora anche dalla sopravvenuta normativa statale, presuppone lo svolgimento delle ordinarie procedure selettive, finalizzate a individuare i soggetti più qualificati per l'occupazione dei posti vacanti, e non costituisce dunque una deroga al principio del pubblico concorso invocato dal ricorrente.

Lo scorrimento delle graduatorie consente all'amministrazione di attingere alla provvista degli idonei, per far fronte in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze sopravvenute. Questa Corte ha, infatti, anche recentemente precisato che «[u]n reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

7.4.– Inoltre, lo scorrimento delle graduatorie ancora valide è assoggettato a limitazioni, che valgono a renderlo compatibile con i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, evocati a più riprese dal ricorrente.

Il canone di imparzialità consente di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie, nel rigoroso rispetto dell'ordine di merito, solo quando vi sia un'integrale corrispondenza tra il profilo e la qualifica professionale del posto che si intende coprire, da un lato, e, dall'altro, il profilo e la categoria professionale per i quali si è bandito il concorso poi concluso con l'approvazione delle graduatorie. Non vi è scorrimento per posti di nuova istituzione o frutto di trasformazione, per evitare rimodulazioni dell'organico in potenziale contrasto con i principi di imparzialità prescritti dalla Costituzione.

Il buon andamento, per altro verso, preclude di scorrere le graduatorie, quando sia mutato il contenuto professionale delle mansioni tipiche del profilo che si intende acquisire o quando, per il tempo trascorso o per le modifiche sostanziali nel frattempo introdotte nelle prove di esame e nei requisiti di partecipazione dei concorrenti, la graduatoria già approvata cessa di rispecchiare una valutazione attendibile dell'idoneità dei concorrenti e della qualificazione professionale necessaria per ricoprire l'incarico.

7.5.– L'esame delle specificità della disciplina regionale impugnata conferma la non fondatezza delle censure proposte.

La legge reg. Toscana n. 38 del 2019 non deroga agli ordinari limiti di validità delle graduatorie. Essa riguarda le graduatorie più recenti, approvate a far data dal 1° gennaio 2019, e non pregiudica l'esigenza di dotare l'amministrazione di personale qualificato, che sia stato sottoposto a una valutazione esaustiva e imparziale in un tempo prossimo all'assunzione.

Le disposizioni impugnate si riconnettono, peraltro, a obiettivi specifici e definiti nel tempo, che la stessa legislazione statale provvede a delineare.

L'art. 1 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 si ripromette di rafforzare le dotazioni organiche dei centri per l'impiego, in armonia con le previsioni dell'art. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018, cui si fa risalire un peculiare procedimento di concertazione con le Regioni, al fine di stabilire i criteri di ripartizione delle risorse stanziare.

L'art. 2 della citata legge regionale, nel disciplinare le assunzioni da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti dalla Regione e delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, tiene conto della cessazione dal servizio del personale beneficiario della pensione "Quota 100". È la stessa legge dello Stato che si preoccupa di fronteggiare tali conseguenze, con precipuo riguardo alle Regioni, agli enti locali, agli enti e alle aziende del Servizio sanitario nazionale (art. 14-bis del d.l. n. 4 del 2019, come convertito).

Lo scorrimento delle graduatorie non ha dunque una portata indiscriminata, ma si rivela direttamente funzionale a organizzare il reclutamento degli idonei nel modo più efficiente e sollecito, in un ambito – quello delle politiche attive del lavoro, della tutela della salute e dell'organizzazione amministrativa regionale in senso ampio – riservato a vario titolo all'autonomia della Regione, in vista di specifiche finalità, che lo stesso legislatore statale riconosce meritevoli di particolare considerazione.

8.– Il ricorrente, da ultimo, ravvisa nelle disposizioni impugnate la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che individua nelle «modalità uniformi di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego» dettate dalla legislazione dello Stato.

8.1.– La Regione Toscana ha eccepito l'inammissibilità della censura, perché generica e carente di argomenti idonei a dimostrare con quali principi finanziari, nella specie, la legge regionale entri in conflitto.

L'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa.

Il ricorrente ha identificato nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018 il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che ritiene violato dal legislatore regionale. Le doglianze del ricorso sono dunque avvalorate da un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio di ammissibilità. Se la disposizione indicata dal ricorrente rappresenti un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, è profilo che investe il merito delle censure.

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

8.3.– Il ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 3 del 2013, che ha riconosciuto un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica nell'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, che consente alle amministrazioni pubbliche locali, nel triennio 2010-2012, di «bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

La disposizione sopra indicata, nell'introdurre «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale precario» e nel prevedere «l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti in favore di tale personale», preclude «a tutte le pubbliche amministrazioni, a partire dal gennaio 2010, ogni diversa procedura di stabilizzazione del personale non di ruolo» e persegue l'obiettivo di contenere la «spesa nello specifico settore del personale» (sentenza n. 3 del 2013, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Diverso è il caso ora sottoposto al vaglio di questa Corte.

Le disposizioni impugnate non superano i limiti posti alle facoltà di assunzione delle amministrazioni regionali, che si ripercuotono su un rilevante aggregato della spesa corrente e, proprio per questo, si configurano come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

8.4.– A tale riguardo, non rilevano le enunciazioni di principio di questa Corte, che ha attribuito il rango di norme di coordinamento della finanza pubblica alle previsioni volte a delimitare la proroga dell'efficacia delle graduatorie, «in costanza di misure di contenimento delle assunzioni» (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). Le disposizioni introdotte dalla legge reg. Toscana n. 38 del 2019 toccano il diverso profilo dell'uso di graduatorie ancora valide e non contrastano con misure statali finalizzate a circoscrivere la proroga delle stesse e, in pari tempo, a restringere le facoltà di assunzione delle amministrazioni.

8.5.– Le disposizioni impugnate non incorrono nella violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. anche alla luce dei seguenti rilievi.

Lo scorrimento delle graduatorie consente, infatti, di risparmiare i costi correlati all'espletamento di nuovi concorsi, come ha affermato la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 28 luglio 2011, n. 14, punto 40.) e come conferma anche il preambolo della legge impugnata (punto 7.), con particolare riguardo al reclutamento di personale da parte della Regione Toscana, degli enti dipendenti e degli enti e delle aziende del servizio sanitario regionale (art. 2 della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Non si ravvisa, pertanto, la violazione di alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019 prevede che l'ARTI – ente intermedio preposto alla gestione della rete regionale dei centri per l'impiego e all'erogazione dei servizi destinati a misure di politiche attive – proceda alle assunzioni del personale da destinare a tali centri, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, entro i limiti delle risorse finanziarie previste dalla legge statale allo scopo di potenziarne le funzioni nell'orientamento al lavoro. Tali risorse sono ripartite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in base ai criteri definiti previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (artt. 1, comma 258, della legge n. 145 del 2018 e 12, comma 8-bis, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26). Come traspare dal preambolo della legge regionale impugnata (punto 4.), il personale è reclutato «solo a seguito della effettiva ripartizione delle suddette risorse tra tutte le regioni interessate ad opera del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali».

Regole non dissimili valgono anche per le assunzioni a tempo determinato di personale incaricato di svolgere «funzioni di orientamento ai processi di inserimento lavorativo» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019). Parte integrante del «piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro approvato nella Conferenza unificata il 21 dicembre 2017», le assunzioni in esame sono disposte «entro i limiti delle risorse finanziarie assegnate dal piano operativo nazionale (PON) “Inclusione” 2014-2020 e dal programma operativo complementare “Sistemi per le politiche attive per l'occupazione” (POC SPAO) 2014-2020» (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 38 del 2019) e solo dopo la concreta ripartizione di tali risorse (punto 5. del preambolo della legge regionale).

Per potenziare le attività dei centri per l'impiego, lo scorrimento delle graduatorie si iscrive dunque in un quadro di risorse finanziarie puntualmente definite quanto agli importi e alle modalità di utilizzo. In particolare, è opportuno evidenziare che il Piano operativo nazionale (PON) Inclusione 2014-2020 si colloca nell'ambito di misure cofinanziate dal Fondo sociale europeo, con l'innovativo intervento dei fondi strutturali destinati a promuovere l'inclusione sociale e a superare le diseguaglianze tra diversi territori.

Le disposizioni impugnate si connettono dunque in modo diretto alle politiche europee di sostegno all'inclusione attiva e ne valorizzano le finalità a livello regionale, senza infrangere alcun principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Anche sotto quest'ultimo profilo, pertanto, le censure proposte con il ricorso dello Stato si rivelano infondate.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Sentenza: 10 giugno 2020, n. 128

Materia: pubblico impiego - ordinamento e organizzazione amministrativa

Parametri invocati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana)

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La legge regionale toscana impugnata è composta da tre articoli: l'articolo 1 detta la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa della Regione, prevedendo il proseguimento della loro efficacia *«fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 23, comma 4, del Decreto legislativo 75/2017 e, comunque, non oltre il 31 ottobre 2019»*. L'articolo 2 stabilisce che dalla legge regionale *«non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale»* e l'articolo 3, infine, individua il giorno di entrata in vigore della legge.

Il ricorrente deduce la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alle disposizioni dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e ritiene che vi sia contrasto con l'articolo 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Tale articolo 13, al comma 3, prevede che gli incarichi di posizione organizzativa ancora in essere, già conferiti sulla base dei precedenti contratti collettivi nazionali di comparto, avrebbero potuto essere prorogati, in attesa di definire il nuovo assetto delle posizioni organizzative, non oltre il termine di un anno dalla data di sottoscrizione dello stesso CCNL.

Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata, inoltre, contrasterebbe anche con l'articolo 3 della Costituzione, poiché, nell'autorizzare un'ulteriore proroga degli incarichi di posizione organizzativa conferiti, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana e il restante personale destinatario dell'articolo 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

La Corte ritiene che le questioni non sono fondate e lo afferma facendo riferimento a quanto la Regione Toscana scrive nel preambolo alla legge in cui si sottolinea l'esigenza di adeguare l'assetto organizzativo regionale alle disposizioni del citato contratto collettivo sottoscritto il 21 maggio 2018, con l'obiettivo di *«consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)»*. Il conferimento dei

nuovi incarichi di posizione organizzativa (quali delineati nel riassetto) è stato accompagnato da un necessario e parallelo incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, previsto dal legislatore statale. L'articolo 1, comma 800, 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) – richiamato nel preambolo della legge regionale della Toscana n. 22 del 2019 – ha stabilito infatti che gli enti presso cui è transitato il personale proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province (per effetto dell'art. 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni») possono provvedere all'incremento, entro una certa misura, dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, al fine di consentire la progressiva armonizzazione dello stesso trattamento di tale personale con quello del personale dell'amministrazione di destinazione.

Inoltre, secondo la Corte, nel procedere all'assegnazione delle posizioni organizzative e nell'adibire il personale alle funzioni inerenti alle posizioni organizzative, la Regione esprime la propria discrezionalità nell'organizzazione amministrativa degli uffici. Infatti l'attribuzione di una posizione organizzativa non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale, ma unicamente l'attribuzione temporanea di una posizione di responsabilità, con correlato beneficio economico, alla scadenza della quale il dipendente resta inquadrato nella categoria di appartenenza, con il relativo trattamento economico (da ultimo, Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2019, n. 18561).

Per propria costante giurisprudenza la Corte ha sempre ricondotto il lavoro pubblico, anche regionale, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. I profili "*pubblicistico-organizzativi*" ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale della Regione prevista dall'articolo 117, quarto comma, della Costituzione (cfr. sentenze n. 25 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012).

La proroga degli incarichi di posizione organizzativa disposta dalla legge censurata si iscrive in questo quadro di riferimento. La Corte ritiene evidente che essa è stata dettata da ragioni di natura organizzativa, volte ad assicurare, soprattutto in settori interessati dal trasferimento di personale e delle relative funzioni ai sensi della legge n. 56 del 2014, la necessaria continuità dell'azione amministrativa (sentenza n. 252 del 2016): «*A questo non semplice innesto di personale in mobilità nell'assetto organizzativo regionale si collega una scelta discrezionale ispirata al principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (sentenze n. 23 del 2019 e n. 15 del 2017)*». In particolare, la Regione Toscana doveva assicurare la continuità delle funzioni già assegnate, in attesa del d.p.c.m. che consentisse di quantificare le risorse complessive per il trattamento accessorio del personale destinatario delle posizioni organizzative, nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 23, comma 4, del d.lgs. 75/2017, come richiamato dall'articolo 1, comma 800, della legge 205/2017. Nel prorogare le posizioni già attribuite, anche oltre il termine indicato dal CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ha quindi ritenuto di esercitare i poteri discrezionali di cui è titolare, al contempo consultando le parti sociali in vista dell'imminente riassetto delle posizioni organizzative.

Alla luce del quadro così delineato, la Consulta conclude la sentenza affermando che non è fondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l); ma non è fondata neanche la censura prospettata con riferimento all'articolo 3 della Costituzione.

La disciplina impugnata, ricondotta nell'alveo della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, comporta di per sé l'esercizio di una discrezionalità piena, anche nella disciplina di aspetti dettagliati, quali sono da intendersi le proroghe degli incarichi di posizione organizzativa conferiti a personale in mobilità dalle Città metropolitane e dalle Province e ai correlati effetti economici che ne conseguono. Ne derivano possibili e ragionevoli differenziazioni fra le amministrazioni regionali, purché le scelte operate si

svolgano nell'ambito delle competenze loro assegnate e nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità di cui all'articolo 97, secondo comma, della Costituzione.

SENTENZA N. 128
ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 luglio 2019, depositato in cancelleria il 5 luglio 2019, iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Silvana Sciarra secondo le prescrizioni del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettera c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), che si compone di tre articoli.

L'art. 1 detta la disciplina degli incarichi di posizione organizzativa della Regione, prevedendo il proseguimento della loro efficacia «fino al completamento delle procedure di attribuzione attivate successivamente all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 23, comma 4, del D.Lgs. 75/2017 e, comunque, non oltre il 31 ottobre 2019». L'art. 2 stabilisce che dalla legge regionale «non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale». L'art. 3, infine, individua il giorno di entrata in vigore della legge.

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alle disposizioni dettate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e ritiene che vi sia contrasto con l'art. 13 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (da ora in avanti: CCNL) del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Tale art. 13, al comma 3, prevede che gli incarichi di posizione organizzativa ancora in essere, già conferiti sulla base dei precedenti contratti collettivi nazionali di comparto, avrebbero potuto essere prorogati – nelle more della definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative – non oltre il termine di un anno dalla data di sottoscrizione dello stesso CCNL.

La legge regionale impugnata, inoltre, contrasterebbe anche con l'art. 3 Cost., poiché, «autorizzando un'ulteriore proroga degli incarichi di posizione organizzativa conferiti, da cui evidentemente discendono effetti economici», determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana e il restante personale destinatario dell'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

2.– Preliminarmente, in punto di ammissibilità delle questioni proposte, deve evidenziarsi che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l'intera legge reg. Toscana n. 22 del 2019, composta, come detto, di tre articoli. Anche se le specifiche doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1 della legge regionale, è di tutta evidenza che i tre articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure e, in conseguenza, circa lo scrutinio di costituzionalità (sentenza n. 22 del 2006).

Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (tra le tante, sentenze n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

Questo è il caso della legge regionale impugnata, poiché gli artt. 2 e 3 hanno «funzioni meramente accessorie» rispetto al contenuto dell'art. 1 (sentenze n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008), occupandosi, rispettivamente, di precisare gli effetti finanziari dell'intervento regionale e di regolarne l'efficacia temporale.

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

4.– La legge regionale impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri è preceduta da un ampio preambolo, in cui si sottolinea l'esigenza di adeguare l'assetto organizzativo regionale alle disposizioni del già citato contratto collettivo sottoscritto il 21 maggio 2018, anche in vista dell'obiettivo di «consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)». Il conferimento dei nuovi incarichi di posizione organizzativa (quali delineati nel previsto riassetto) è stato accompagnato da un necessario e parallelo incremento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, previsto dal legislatore statale. L'art. 1, comma 800, 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) – richiamato nel preambolo della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 – ha stabilito infatti che gli enti presso cui è transitato il personale proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province (per effetto dell'art. 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni») possono provvedere all'incremento, entro una certa misura, dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, al fine di consentire la progressiva armonizzazione dello stesso trattamento di tale personale con quello del personale dell'amministrazione di destinazione. Coerentemente, l'art. 67 del citato CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha previsto che l'importo del Fondo «Risorse decentrate» è stabilmente incrementato sia con gli importi necessari a sostenere, a regime, gli oneri del trattamento economico del personale trasferito (a fronte di una corrispondente decurtazione delle risorse decentrate dell'amministrazione di provenienza), sia con gli importi corrispondenti agli adeguamenti dei fondi destinati al trattamento economico accessorio dello stesso personale trasferito, con apposita menzione proprio dell'ipotesi prevista dall'art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017 (art. 67, comma 2, lettera e, del CCNL).

Obiettivi di sperimentazione, volti analogamente a premiare la produttività e l'efficienza delle amministrazioni regionali attraverso un uso accorto del trattamento economico accessorio, si riscontrano, del resto, nella coeva scelta del legislatore statale di incrementare, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, a determinate condizioni, «l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti», come previsto dall'art. 23, comma 4, 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», anche in deroga al limite generale previsto dal comma 2 dello stesso

art. 23. In questo stesso arco temporale, peraltro, si colloca la vigenza del contratto collettivo stipulato il 21 maggio 2018, prima richiamato.

4.1.– Le posizioni organizzative oggetto della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 sono state istituite a far data dal Contratto collettivo nazionale del comparto Regioni e autonomie locali sottoscritto il 31 marzo 1999 (artt. 8 e seguenti) e, in seguito, sono state previste nel Contratto collettivo nazionale sottoscritto il 22 gennaio 2004 (in particolare, art. 10). Si tratta, secondo quanto inizialmente previsto dall'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), di figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure che rivestono carattere tecnico-scientifico e di ricerca. Tali figure sono ora previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), che, all'ultimo periodo, così recita: «Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Tali posizioni, secondo la contrattazione collettiva già richiamata, sono assegnate a personale di categoria D e – corrispondentemente a quanto, ora, indicato dal CCNL del comparto «Funzioni locali», sottoscritto in data 21 maggio 2018 – prevedono lo svolgimento di funzioni «di particolare complessità», per le quali è richiesto «un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa» (in linea con l'art. 13, comma 1, lettera a, del medesimo CCNL). Esse, inoltre, fanno riferimento ad attività che richiedono competenze specialistiche e che comportano responsabilità diretta verso l'esterno (in linea con l'art. 13, comma 1, lettera b, del già citato CCNL).

Nell'attingere alla contrattazione collettiva per la definizione delle funzioni inerenti a tali posizioni organizzative, la Regione Toscana ha inteso far fronte, nel caso specifico, alla mobilità di personale appartenente all'area D, proveniente dalle Città metropolitane e dalle Province. Si tratta, in particolare, di personale che ha quale titolo di studio la laurea e che è chiamato a svolgere «attività con contenuti di alta professionalità, comprese quelle comportanti anche l'iscrizione ad albi professionali» (art. 13, comma 1, lettera b, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018). La Regione ha riferito in giudizio – e l'Avvocatura dello Stato non ha contraddetto tale affermazione – che si tratta, nel caso in esame, di avvocati (cui è affidata la rappresentanza e la difesa della stessa Regione in giudizio), e ingegneri (cui sono affidati incarichi di progettazione).

4.2.– Nel procedere all'assegnazione delle posizioni organizzative e nell'adibire il personale alle funzioni prima descritte, la Regione esprime dunque la propria discrezionalità nell'organizzazione amministrativa di uffici che impongono un alto livello di professionalità. Le posizioni che si rivelano speculari al conferimento dell'incarico di posizione organizzativa non sono equiparabili al più elevato profilo dei dirigenti, di cui non hanno né le funzioni né lo status.

Difatti, l'attribuzione di posizione organizzativa, fermo restando l'originario atto di reclutamento, si sostanzia, di volta in volta, nell'assegnazione del personale a funzioni caratterizzate da alto livello di responsabilità, che rispondono a specifiche esigenze degli uffici regionali. Come affermato di recente dalla Corte di cassazione, il conferimento di una posizione organizzativa non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale, ma unicamente l'attribuzione temporanea di una posizione di responsabilità, con correlato beneficio economico, alla scadenza della quale il dipendente resta inquadrato nella categoria di appartenenza, con il relativo trattamento economico (da ultimo, Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2019, n. 18561).

La posizione organizzativa, creata per sottrazione dalle funzioni dirigenziali, cui si fanno risalire ancor più pregnanti compiti strategici e di coordinamento, si caratterizza dunque per la temporaneità dell'assegnazione, cui corrisponde una quota accessoria della retribuzione. Essa può cessare anche prima del tempo indicato, «in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale» (così, per il caso che occupa, l'art. 14, comma 3, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018).

5.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il lavoro pubblico, anche regionale, deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili "pubblicistico-organizzativi" ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale della Regione prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. (tra le tante, sentenze n. 25 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 149 del 2012).

La proroga degli incarichi di posizione organizzativa già in essere, disposta dalla censurata legge reg. Toscana n. 22 del 2019, si iscrive in questo quadro di riferimento. Essa è stata dettata da evidenti ragioni di natura organizzativa, volte ad assicurare – specie in settori interessati dal trasferimento di personale e delle relative funzioni ai sensi della legge n. 56 del 2014 – la necessaria continuità dell'azione amministrativa (sentenza n. 252 del 2016). A questo non semplice innesto di personale in mobilità nell'assetto organizzativo regionale si collega una scelta discrezionale ispirata al principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (sentenze n. 23 del 2019 e n. 15 del 2017).

Nel caso di specie, in particolare, la Regione era chiamata ad assicurare la continuità delle funzioni già assegnate, nelle more dell'individuazione, con apposito d.P.C.m., dei parametri che consentissero di quantificare le complessive risorse per il trattamento accessorio del personale destinatario di posizioni organizzative (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75 del 2017, come richiamato dall'art. 1, comma 800, della legge n. 205 del 2017). La Regione Toscana, nel prorogare le posizioni già attribuite, anche oltre il termine indicato dal CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ha quindi ritenuto di esercitare i poteri discrezionali di cui è titolare, premurandosi al contempo di consultare le parti sociali (come riferito in giudizio dalla Regione stessa, senza che ciò sia stato smentito dallo Stato) in vista dell'imminente riassetto delle posizioni organizzative.

Si deve inoltre precisare che, in data 19 maggio 2019 – e, dunque, a distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore della legge reg. Toscana n. 22 del 2019 – è entrato in vigore il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75 del 2017 (d.P.C.M. 8 marzo 2019, recante «Disposizioni, in via sperimentale, sul trattamento accessorio del personale in servizio presso le regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane»). La Regione Toscana, subito dopo, si è prontamente attivata per concludere, entro tempi ragionevoli, il procedimento volto alla definizione delle nuove posizioni organizzative, ai sensi degli artt. 13 e seguenti del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, giungendo infine ad attribuirle formalmente in data 12 settembre 2019, con contestuale cessazione degli incarichi già attribuiti.

5.1.– Si deve dunque concludere con l'affermare che non è fondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

6.– Non è fondata neanche la censura della legge reg. Toscana n. 22 del 2019, prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 3 Cost.

Il ricorrente ritiene vi sia disparità di trattamento tra il personale della Regione Toscana ed il restante personale destinatario dell'art. 13 del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

La disciplina impugnata, ricondotta, come si è detto, nell'alveo della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, comporta di per sé l'esercizio di una discrezionalità piena, anche nella disciplina di aspetti dettagliati, quali sono da intendersi le proroghe degli incarichi di posizione organizzativa conferiti a personale in mobilità dalle Città metropolitane e dalle Province e ai correlati effetti economici che ne conseguono. Ne derivano possibili e ragionevoli differenziazioni fra le amministrazioni regionali, purché le scelte operate si svolgano nell'ambito delle competenze loro assegnate e nel rispetto del principio di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2020.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza 7/2020, in materia di assistenza sociale e coordinamento della finanza pubblica;

Sentenza 13/2020, in materia di edilizia ed urbanistica;

Sentenza 30/2020, in materia di edilizia.