

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 2021

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

Luglio 2021

PRESENTAZIONE

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

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

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

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

Ilaria Cirelli

*Dirigente del settore
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, luglio 2021

INDICE

Governo del territorio – edilizia – sismica

Sentenza 17 novembre 2020, n. 2 del 2021

art. 30, commi 1, 4 e 5, l'art. 36, comma 1, art. 34, comma 1, art. 37, comma 1, art. 38, art. 34, comma 2, art. 39, comma 1, art. 40, comma 1, art. 41, comma 1, art. 44, comma 1, art. 45, comma 1, art. 73, art. 46, comma 1, art. 51, comma 6, art. 53, comma 3, 54, comma 1, tutti riguardanti la legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69, con modifiche alla l.r. 65/2014, mentre gli articoli 66, comma 1 e 67, comma 2, della l.r. 69 si riferiscono alle modifiche della l.r. 5/2010.

Pag. 1

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, condizione giuridica dello straniero e immigrazione, tutela della salute

Sentenza 2 dicembre 2020, n. 3 del 2021

art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

Pag. 25

Sanzioni amministrative

Sentenza 2 dicembre 2020, n. 5 del 2021

artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative).

Pag. 32

Sicurezza urbana, controllo faunistico, tutela dell'ambiente, caccia

Sentenza 2 dicembre 2020, n. 6 del 2021

art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015).

Pag. 41

Volontariato- politiche sociali – sanità – autorizzazione e accreditamento di strutture

Sentenza 3 dicembre 2020, n. 7 del 2021

articolo 9, commi 36, 51, lettera b), e 67, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).

Pag. 46

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 12 gennaio 2021, n. 9

artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante "Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative"

Pag. 57

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni, demanio marittimo e tutela della concorrenza

Sentenza 12 gennaio 2021, n. 10

art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17»

Pag. 74

Coordinamento della finanza pubblica- retribuzione accessoria del personale

Sentenza 14 gennaio 2021, n. 11

legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019) articoli 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10.

Pag. 80

Ordinamento civile

Sentenza 14 gennaio 2021, n. 15

articoli 18, secondo comma, e 25, primo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano).

Pag. 87

Appalti lavori pubblici, servizi di trasporto pubblico, tutela della concorrenza

Sentenza 26 gennaio 2021, n. 16

artt. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale').

Pag. 99

Tutela della salute e organizzazione amministrativa

Sentenza 12 gennaio 2021, n. 20

artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020).

Pag. 106

Caccia, Controllo fauna selvatica

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 21

art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio").

Pag. 116

Consorzi, procedure concorsuali, liquidazione coatta amministrativa, ordinamento civile, norme processuali civili

Sentenza 26 gennaio 2021, n. 22

art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali)

Pag. 128

Appalti pubblici – alimenti e bevande - OGM

Sentenza 26 gennaio 2021, n. 23

art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, (Modifica all'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))

Pag. 134

Ordinamento degli uffici e degli enti regionali – edilizia residenziale pubblica - lavoratori socialmente utili (LSU)

Sentenza 27 gennaio 2021, n. 25

articoli 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

Pag. 140

Tutela dell'ambiente - paesaggio

Sentenza 26 gennaio 2021, n. 29

art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Pag. 157

Agricoltura, tutela della concorrenza

Sentenza 9 febbraio 2021, n. 31

legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

Pag. 164

Tutela della salute, contenimento della spesa pubblica sanitaria

Sentenza 9 febbraio 2021, n. 36

legge Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) articoli 10, 35, 44, 45, 47 e 49.

Pag. 172

Profilassi internazionale

Sentenza 24 febbraio 2021, n. 37

intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza).

Pag. 184

Trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza

Sentenza 23 febbraio 2021, n. 38

art. 1 comma 1 l.r. Molise 13 novembre 2019, n. 15, (Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)), e art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, (Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)).

Pag. 199

Ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica

Sentenza 24 febbraio 2021, n. 42

articoli 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e articolo 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020)

Pag. 208

Coordinamento della finanza pubblica - vitalizi

Sentenza 9 febbraio 2021, n. 44

art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi).

Pag. 221

Tutela della salute - organizzazione sanitaria

Sentenza 9 febbraio 2021, n. 50

art. 1, commi da 1 a 4, e art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione); art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019).

Pag. 229

Politiche sociali - contributi

Sentenza 31 Marzo 2021, n. 52

artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

Pag. 237

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Sentenza 24 febbraio 2021, n. 53

art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante "Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)".

Pag. 246

Governo del territorio – edilizia – urbanistica

Sentenza 24 febbraio 2021, n. 54

articolo 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi).

Pag. 254

Pubblico impiego; graduatorie concorsuali

Sentenza 9 marzo 2021, n. 58

art. 1, commi 147, 149 e 269 l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Pag. 262

Governo del territorio

Sentenza 25 febbraio 2021, n. 64

art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri).

Pag. 270

Coordinamento della finanza pubblica - bilancio

Sentenza 9 marzo 2021, n. 70

art. 1, commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Pag. 277

Copertura finanziaria delle spese previste in leggi regionali – tutela dell'ambiente

Sentenza 24 marzo 2021, n. 72

articoli 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018).

Pag. 287

Tutela dell'ambiente e del paesaggio

Sentenza 9 febbraio 2021, n. 74

artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021)

Pag. 293

Agricoltura, credito, ordinamento civile

Sentenza 24 febbraio 2021, n. 75

articolo 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Pag. 303

Tutela dell'ambiente

Sentenza 24 marzo 2021, n. 76

articolo 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni). . . .

Pag. 308

Governo del territorio

Sentenza 24 marzo 2021, n. 77

artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli").

Pag. 318

Ambiente; rifiuti; sistema tributario

Sentenza 24 marzo 2021, n. 82

art. 38, comma 2, L.R. Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1 e art. 10 L.R. Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8.

Pag. 325

Tutela dell'ambiente

Sentenza 24 marzo 2021, n. 86

art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata). .

Pag. 335

Professioni

Sentenza 24 marzo 2021, n. 88
articoli 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario). Pag. 348

Bilancio e contabilità pubblica – volontariato

Sentenza 14 aprile 2021, n. 90
artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019). Pag. 355

Impiego pubblico – segretari comunali

Sentenza 14 aprile 2021, n. 95
art. 3, comma 1 lett. g) della legge della Regione Trentino Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020). Pag. 360

Ambiente – Paesaggio

Sentenza 14 aprile 2021, n. 101
legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali). Pag. 373

Tutela della concorrenza - gestione del fondo di garanzia per le PMI

Sentenza 27 aprile 2021, n. 104
articoli 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Pag. 382

Bilancio e Contabilità pubblica

Sentenza 28 aprile 2021, n. 106
legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo “legge di stabilità regionale 2020”). Pag. 389

Tributi

Sentenza 14 aprile 2021, n. 107
articolo 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica) convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Pag. 397

Edilizia residenziale pubblica

Sentenza 27 aprile 2021, n. 112
art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica). Pag. 407

Caccia

Sentenza 12 maggio 2021, n. 113
dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020). Pag. 415

governo del territorio; protezione civile

Sentenza 28 aprile 2021, n. 115
art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)». Pag. 420

Ambiente; caccia; controllo fauna

Sentenza 28 aprile 2021, n. 116
art. 1, comma 1, lett. a), L.R. Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento). Pag. 430

Governo del territorio – edilizia - violazione del principio di uguaglianza

Sentenza 28 aprile 2021, n. 118
articoli 10, comma 1, lettere a), b) e c), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)”, per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Pag. 434

Edilizia e urbanistica

Sentenza 27 aprile 2021, n. 124
articoli della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati) e della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio). Pag. 441

Turismo; governo del territorio; tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente e dei beni culturali; livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Sentenza 11 maggio 2021, n. 125
artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19). Pag. 472

Tutela della concorrenza, trasporto pubblico locale

Sentenza 26 maggio 2021, n. 129
artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)». Pag. 483

Finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - coordinamento della finanza pubblica

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 132

articolo 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni).

Pag. 494

Elenco delle sentenze di mero rito

Pag. 504

Sentenza: 17 novembre 2020, n. 2 del 2021

Materia: Governo del territorio – edilizia – sismica.

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117 terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 30, commi 1, 4 e 5, l'art. 36, comma 1, art. 34, comma 1, art. 37, comma 1, art. 38, art. 34, comma 2, art. 39, comma 1, art. 40, comma 1, art. 41, comma 1, art. 44, comma 1, art. 45, comma 1, art. 73, art. 46, comma 1, art. 51, comma 6, art. 53, comma 3, 54, comma 1, tutti riguardanti la legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69, con modifiche alla l.r. 65/2014, mentre gli articoli 66, comma 1 e 67, comma 2, della l.r. 69 si riferiscono alle modifiche della l.r. 5/2010.

Esito:

- illegittimità costituzionale dall'art. 30, comma 5, della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015);
- illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), come da esso riformulato;
- illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, come da esso introdotto;
- illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, limitatamente ai commi 4 e 5 dell'art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, come da esso riformulato;
- illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019;
- illegittimità costituzionale dell'art. 73 della l.r. Toscana 69/2019;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 30, commi 1 e 4, 36, comma 1, 34, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1 e 66, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 34, commi 1 e 2, 36, comma 1, 37, comma 1, 38, comma 1, 39, comma 1, 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, 44, comma 1, 67, comma 2, e 73 della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento complessivamente agli articoli 3, 32, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri;
- cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 1 del nuovo art. 170-bis della l.r. Toscana 65/2014, 41, comma 1, e 45, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, promosse, in riferimento agli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Domenico Ferraro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato molteplici disposizioni della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015). L'art. 30 è impugnato nei suoi commi 1, 4 e 5. Per la Corte le questioni relative ai commi

1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 non sono fondate, mentre è fondata la questione relativa al comma 5. I commi 1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inseriscono rispettivamente nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 la lettera e-bis), nel comma 1, e il nuovo comma 2-bis, si limitano a stabilire che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti a permesso di costruire (art. 134, comma 1, lettera e-bis) o a SCIA "in alternativa" (art. 134, comma 2-bis), anche nel caso in cui non siano accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie. Tali norme regionali sono pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere (tra le tante ricorda: Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 20 novembre 2018, n. 6562; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 26 giugno 2018, n. 40678). Dal che l'infondatezza delle relative questioni. Per la Corte, invece, il comma 5 dell'art. 30 della l.r. Toscana 69/2019 si pone, invece, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo. Tale disposizione, introducendo il comma 2-ter nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e 2-bis, compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici, si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall'art. 145 della stessa l.r. Toscana 65/2014, il quale non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia. La Corte, ribadisce che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio e richiama le sentenze 231/2016 e 68/2018. D'altra parte l'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della "super SCIA", e costituisce anch'esso principio fondamentale della materia. L'art. 5 del d.lgs. 222/2016, non può essere invocato dalla Regione e di poter derogare a tale obbligo, il quale è espressione di un bilanciamento tra gli interessi privati e pubblici coinvolti nella disciplina e che non può essere modificato dal legislatore regionale, come riconosciuto del resto dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel documento allegato all'intesa del 29 settembre 2015, raggiunta sullo schema di decreto legislativo, poi approvato con il n. 222 del 2016. Con riferimento all'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato "Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e verifiche della struttura regionale", limitatamente ai soli commi 3 e 4 del nuovo art. 168. 5.4. la Corte, ritiene le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., inammissibili, in ragione della loro assoluta genericità. Ritiene invece fondate quelle formulate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali nelle materie "protezione civile" e "governo del territorio," espressi dagli articoli 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia. Per la Corte è vero, come osservato dalla difesa regionale, che l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia autorizzava le Regioni a "confermare le disposizioni vigenti" nelle more dell'adozione delle linee guida ministeriali, è anche vero che tale clausola non può essere intesa come legittimante le Regioni ad adottare normative incompatibili con i principi fondamentali desumibili dallo stesso art. 94-bis a tutela della sicurezza pubblica in caso di eventi sismici, come, segnatamente, la dispensa dall'obbligo di autorizzazione di tutte indistintamente le varianti non comportanti mutamenti alle strutture portanti degli edifici. Con riferimento all'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce un nuovo art. 170-bis nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014. Delle questioni sollevate, la Corte, ritiene fondata solamente quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia. Secondo la Corte la disposizione statale, assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia "governo del territorio" stabilisce soltanto che le Regioni "possono" istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza" per la pubblica

incolumità. Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità “non sono assoggettati a controllo” finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell’amministrazione della conformità degli interventi al progetto e quindi, per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità, in linea di principio, dei controlli medesimi. Con riferimento all’art. 41, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che introduce l’art. 170-ter (rubricato “Varianti non sostanziali al progetto, realizzate in corso d’opera”) nella l.r. Toscana 65/2014 la Corte dopo aver ricostruito la vicenda dichiara la cessazione della materia del contendere. La Corte, con riferimento all’articolo 44, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che sostituisce l’art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, che disciplina la realizzazione dei lavori rispetto a opere e costruzioni in zone soggette a rischio sismico. In particolare, oggetto delle censure sono i commi 4 e 5 del nuovo art. 174. Per la Corte le censure formulate in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili in ragione della loro assoluta genericità. Sono invece fondate le censure formulate a proposito dei nuovi commi 4 e 5 dell’art. 174 della l.r. Toscana 65/2014, come sostituito dall’art. 44 della legge impugnata, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Costituzione. Il nuovo comma 4 del menzionato art. 174, disponendo l’obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola “relazione di cui all’art. 65 del D.P.R. 380/2011”, omette di precisare che l’obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l’art. 65, comma 6, t.u. edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa. Tale omissione non è sanata dal successivo comma 5 dello stesso art. 174, che, menzionando espressamente i soli “certificati sui materiali di cui all’art. 65 del D.P.R. 380/2011” e il “giornale dei lavori strutturali”, fornisce anzi un’indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla norma statale, la quale deve ritenersi enunciare, principi fondamentali nella materia della protezione civile, in ragione della funzionalità delle prescrizioni in parola alla tutela dell’incolumità pubblica, che potrebbe risultare compromessa dall’impiego di determinate tecniche e materiali edilizi, e che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. La Corte, a tal proposito, cita, tra le tante la sentenza 232/2017. È stato impugnato anche l’art. 73 della l.r. Toscana 69/2019, il quale, al comma 1, detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l’inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l’inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, “continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell’istanza”, chiarendo altresì che “i relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni”. Per la Corte, le censure formulate in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost. sono inammissibili in ragione della loro assoluta genericità mentre invece ritiene fondata la censura formulata in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. La norma regionale, in sostanza, regola l’applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all’art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. In questo modo, il legislatore regionale toscano ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l’immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali delle materie “protezione civile” e “governo del territorio”, ricorrendo all’inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire. Una tale facoltà di graduazione dell’immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente, peraltro in difformità dal principio generale tempus regit actum, che impone alle pubbliche amministrazioni di tener conto, ai fini dell’adozione del provvedimento finale, anche delle norme sopravvenute nel corso del procedimento, esorbita evidentemente dalle competenze regionali. La Corte prende poi in esame un altro articolo impugnato, l’art. 46, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che sostituisce il comma 2 dell’art. 182 della l.r. Toscana 65/2014, il quale disciplina la procedura per l’accertamento di conformità in sanatoria per

interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui all'art. 209 della stessa legge regionale. Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia "governo del territorio". Essa infatti, lungi dall'adeguare la normativa regionale a quella statale, come indicato nella rubrica, sembrerebbe in realtà "introdurre un titolo in sanatoria non contemplato dalla legislazione statale", dal momento che la SCIA in sanatoria non sarebbe ammissibile nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, stante il disposto di cui all'art. 36, comma 1, che prevede, per tali ipotesi, il permesso di costruire in sanatoria, mentre sarebbe ammessa nei soli casi previsti dall'art. 37 del medesimo testo unico. Il ricorrente aggiunge che la disposizione censurata contrasterebbe con il principio della "doppia conformità" dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda. La difesa regionale ritiene infondate tali censure perché la norma impugnata non avrebbe introdotto un titolo edilizio in sanatoria non contemplato dalla legge statale, come sostenuto dal ricorrente, posto che la SCIA in sanatoria è espressamente prevista dall'art. 37 t.u. edilizia sia per le opere compiute (comma 4), sia per quelle in corso di esecuzione (comma 5). La stessa SCIA in sanatoria sarebbe, poi, contemplata nella Tabella A allegata al già citato d.lgs. n. 222 del 2016, al punto n. 41 della Sezione II – Edilizia. L'istituto in questione troverebbe, poi, conferma nella prassi giurisprudenziale (è citata Consiglio Stato, sezione quinta, sentenza 31 marzo 2014, n. 1534). Né potrebbe sostenersi che la disciplina regionale impugnata sia contraria al principio della "doppia conformità". L'art. 182, comma 1, della l.r. Toscana 65/2014 farebbe infatti riferimento all'art. 209 della stessa legge regionale, in cui il duplice accertamento di conformità sarebbe preteso per tutti gli interventi, compresi quelli in zone sismiche. Per la Corte la censura è fondata, per l'assorbente ragione del contrasto della disposizione impugnata con il principio della "doppia conformità" degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria. La Corte ricorda che ha già avuto occasione di precisare che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie "governo del territorio" e "protezione civile" e richiama, a tal proposito, le sentenze 101/2013 e 290/2019. Nel caso ora in esame, l'art. 46 sostituisce il comma 2 dell'art. 182 della l.r. Toscana 65/2014, dettando la seguente disposizione: "nei casi di cui al comma 1, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria oppure l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relativa istanza. Oltre che al soggetto interessato, la struttura regionale competente trasmette tali atti al comune ai fini del rilascio dei titoli in sanatoria o ai fini delle verifiche di propria competenza nel caso di SCIA in sanatoria, fermo restando quanto previsto al comma 3". Il comma 1 dell'art. 182, cui la disposizione impugnata rinvia, dopo aver richiamato la disciplina generale sull'accertamento di conformità operato ai sensi dell'art. 209 della l.r. Toscana 65/2014, chiarisce che gli interventi in zone sismiche realizzati in assenza di autorizzazione e per i quali l'interessato formuli richiesta di autorizzazione in sanatoria ovvero istanza di deposito in sanatoria devono "risultare conformi alla normativa tecnica", ossia alla normativa antisismica, senza espressamente stabilire anche in riferimento a tale normativa la necessità della cosiddetta "doppia conformità", tanto al momento della realizzazione dell'intervento, quanto a quello della presentazione della domanda. Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 182 deriva dunque una situazione di incertezza, per il destinatario della norma, se la conformità alla normativa tecnica debba intendersi quale "doppia conformità", come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda. Tale incertezza non può ritenersi eliminata, come sostiene la difesa regionale, dalla norma generale di cui all'art. 209 della l.r. Toscana 65/2014, che prevede espressamente la doppia conformità, costituendo la disposizione di cui all'art. 182 *lex specialis* rispetto al successivo art. 209. Ne consegue l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., della disposizione impugnata. È poi impugnato l'art. 51, comma 6, della l.r. Toscana 69/2019, che inserisce la lettera b-bis) nell'art. 196, comma 8, della l.r. Toscana 65/2014 ma per la Corte, ricostruita la vicenda, la censura non è fondata. Sono poi congiuntamente impugnati l'art. 53, comma 3, e 54, comma 1, della

l.r. Toscana 69/2019. Le censure non sono fondate, in ragione dell'insussistenza di alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia), tra l'altro, con le medesime ragioni già illustrate a proposito della questione relativa all'art. 51, comma 6, della l.r. Toscana 69 /2019. È poi impugnato l'art. 66, comma 1, della l.r. Toscana 69/2019, che inserisce il comma 2-bis nell'art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2015, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lettera b) della nuova disposizione. Per la Corte la censura non è fondata perché la norma regionale impugnata, in sostanza, consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare, mediante SCIA "ordinaria", l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale "residenziale". La stessa norma regionale precisa che ciò non può avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la "super SCIA", secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia. Ora, l'art. 10, comma 2, t.u. edilizia consente alle Regioni di stabilire "con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività" e ciò fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici. Il permesso eventualmente è sostituibile con la "super SCIA", ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico. La Regione ha fatto uso di tale facoltà. La norma regionale impugnata, dopo aver richiesto il permesso o la "super SCIA" per gli interventi di recupero dei sottotetti da cui possa originare il mutamento di destinazione d'uso per immobili siti nei centri storici, ha stabilito che per gli immobili esterni ai centri storici è sufficiente la SCIA "ordinaria". Il che, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione "pesante", non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia. Infine, con riferimento all'impugnativa relativa all'art. 67, comma 2, della l.r. Toscana 69/2019, che introduce il comma 4-bis dell'art. 3 della l.r. Toscana 5/2010, il quale dispone che "le superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali" la Corte, ritiene le censure in esame inammissibili, in quanto del tutto oscure nel loro significato. In effetti, dalla disposizione impugnata si evince inequivocabilmente che i requisiti minimi di superficie posti dalla normativa regolamentare del d.m. del 5 luglio 1975 devono preesistere all'intervento di recupero, senza che l'apporto di superficie scaturente dall'intervento stesso comporti l'acquisizione dell'abitabilità delle unità immobiliari cui accedono, qualora tale abitabilità fosse originariamente assente.

Infine, un sintetico riepilogo delle questioni sollevate e della loro sorte a fronte del giudizio della Corte. Sono stati impugnati 18 articoli, e numerosi commi della l.r. 69/2019 e le relative modifiche della legge "madre" la l.r. 65/2014. Di questi, la Corte ha ritenuto illegittimi alcuni commi relativi a 5 articoli e l'intero articolo 73 della l.r. 69/2019. Due soli articoli impugnati della l.r. 69/2019 hanno riguardato la l.r. 5/2010 risultando non fondati o inammissibili.

SENTENZA N. 2

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, commi 1, 4 e 5, 34, commi 1 e 2, da 36 a 41, da 44 a 46, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1, 66, 67, comma 2, e 73 della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella udienza pubblica del 17 novembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

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

deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 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 plurime disposizioni della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alla legge regionale n. 65/2014, alla legge regionale n. 64/2009, alla legge regionale n. 5/2010 e alla legge regionale n. 35/2015).

Più in particolare, sono impuginate le seguenti disposizioni, elencate nell'ordine in cui appaiono nel ricorso:

– l'art. 30, commi 1, 4 e 5, che introducono rispettivamente la lettera e-bis) del comma 1, il comma 2-bis e il comma 2-ter nell'art. 134 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in ragione del loro contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dall'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», in combinato disposto con l'art. 23 dello stesso d.P.R. (infra, punto 2);

– l'art. 36, comma 1, che sostituisce il testo dell'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo

del territorio» espressi dagli artt. 93, commi 2 e 5, 94, comma 4, e 94-bis, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 (di seguito: t.u. edilizia) (infra, punto 3);

– l’art. 34, comma 1, che modifica l’art. 145, comma 2, lettera d), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per le medesime ragioni (infra, punto 4);

– l’art. 37, comma 1, che sostituisce l’art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 3 e 4, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia (infra, punto 5);

– l’art. 38, che sostituisce l’art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 1, 2, lettera a), 4 e 5, per le medesime ragioni (infra, punto 6);

– l’art. 34, comma 2, che introduce il comma 2-bis nell’art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per le medesime ragioni (infra, punto 7);

– l’art. 39, comma 1, che sostituisce l’art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia (infra, punto 8);

– l’art. 40, comma 1, che introduce l’art. 170-bis nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente ai commi 1 e 5 della nuova disposizione, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94-bis, commi 1 e 5, t.u. edilizia (infra, punto 9);

– l’art. 41, comma 1, che introduce l’art. 170-ter nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia (infra, punto 10);

– l’art. 44, comma 1, che sostituisce il testo dell’art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alla nuova formulazione dei commi 4 e 5, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 65, comma 6, t.u. edilizia (infra, punto 11);

– l’art. 45, comma 1, che sostituisce il testo dell’art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 – limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere d), e), f), g) e i) – per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del loro contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94-bis, commi 1 e 2, t.u. edilizia (infra, punto 12);

– l’art. 73, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dall’art. 94-bis, commi 1 e 2, t.u. edilizia (infra, punto 13);

– l’art. 46, comma 1, che modifica l’art. 182, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dagli artt. 36, comma 1, e 37, comma 4, t.u. edilizia (infra, punto 14);

– l’art. 51, comma 6, che inserisce la lettera b-bis) nell’art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dall’art. 31 t.u. edilizia (infra, punto 15);

– gli artt. 53, comma 3, che inserisce il comma 6-bis) nell’art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, e 54, comma 1, che inserisce il comma 2-bis nell’art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, per la medesima ragione (infra, punto 16);

– l’art. 66, comma 1, che inserisce il comma 2-bis nell’art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» espressi dal «combinato disposto dell’art. 10, comma 1, lettera c), dell’art. 23, comma 1, lettera a), e dell’art. 22, comma 1, lettera c)» t.u. edilizia (infra, punto 17);

– l’art. 67, comma 2, che inserisce il comma 4-bis nell’art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., nonché – in via subordinata – dell’art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del suo contrasto con i principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «tutela della salute» espressi dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante «Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all’altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d’abitazione» (infra, punto 18).

2.– È anzitutto impugnato l’art. 30, rubricato «Disposizioni per l’adeguamento alla normativa statale della disciplina sui mutamenti di destinazione d’uso senza opere. Modifiche all’articolo 134 della L. R. 65/2014», nei suoi commi 1, 4 e 5.

Il comma 1 dell’art. 30 recita: «[d]opo la lettera e) del comma 1 dell’art. 134 della L. R. 65/2014, è inserita la seguente: “e bis) i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d’uso di immobili, o di loro parti, anche nei casi in cui non siano accompagnati dall’esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all’interno delle zone omogenee “A” di cui al D.M. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica;”».

Il comma 4 dispone: «[d]opo il comma 2 dell’art. 134 della L. R. 65/2014, è inserito il seguente: “2 bis. Possono altresì essere realizzati mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d’uso di cui al comma 1, lettera e bis)”».

Infine, il comma 5 prevede: «[d]opo il comma 2-bis dell’art. 134 della L.R. n. 65/2014, è inserito il seguente: “2-ter. Nei casi di cui ai commi 2 e 2-bis, il procedimento si svolge secondo quanto disposto dall’articolo 145, restando ferme le sanzioni penali previste dal D.P.R. 380/2001.”».

2.1.– Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l’art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al principio fondamentale della materia «governo del territorio» espresso dall’art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, in combinato disposto con l’art. 23 dello stesso testo unico, che disciplinano il rapporto tra permesso di costruire e la segnalazione certificata di inizio attività (di seguito: SCIA).

Le disposizioni impugnate estenderebbero infatti ai mutamenti di destinazione d’uso di immobili ricadenti all’interno delle zone omogenee “A” di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) la possibilità di ricorrere alla SCIA in alternativa al permesso di costruire.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto con il combinato disposto dell’art. 10, comma 1, lettera c), e dell’art. 23 t.u. edilizia. La prima disposizione prescrive il permesso di costruire per tale tipo di interventi, mentre la seconda consente, per gli stessi interventi, la SCIA in alternativa al permesso di costruire (cosiddetta “super SCIA”), alla condizione, tra l’altro, che l’interessato la presenti la almeno trenta giorni prima dell’effettivo inizio dei lavori.

Le disposizioni regionali impugnate invece, nel rinviare semplicemente alla disciplina procedimentale della SCIA “ordinaria” di cui all’art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non contemplerebbero tale termine, risultando così incompatibili con il menzionato principio fondamentale fissato dal t.u. edilizia.

2.2.– La difesa regionale ritiene che la censura sia infondata, non sussistendo alcun contrasto tra la disciplina impugnata e le disposizioni del t.u. edilizia assunte a parametro interposto.

La Regione invoca anzitutto l’art. 10, comma 2, t.u. edilizia, a tenore del quale «[l]e regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di

immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività».

Osserva inoltre che le disposizioni regionali impugnate sarebbero conformi anche all'art. 23, comma 01, t.u. edilizia, che contemplerebbe la possibilità di realizzare modifiche di destinazione d'uso mediante SCIA in alternativa al permesso di costruire.

La difesa regionale rileva, infine, che lo stesso decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124» – il quale, al suo art. 3, comma 1, lettera g), numero 2), ha introdotto, inserendo il comma 01 all'art. 23 t.u. edilizia, la SCIA alternativa al permesso di costruire, o “super SCIA”, per determinati interventi – ha altresì previsto, all'art. 5, la facoltà per le Regioni di prevedere ulteriori livelli di semplificazione nella disciplina dei regimi amministrativi di loro competenza. La norma regionale impugnata sarebbe dunque «espressione della potestà che il legislatore statale ha attribuito alle Regioni di prevedere ulteriori forme di semplificazioni: la norma non muta il titolo edilizio, ma attua solo, limitatamente al momento iniziale del procedimento, una facoltà di snellimento procedurale che l'art. 5 del d.lgs. n. 222/2016 ha previsto». Il che avverrebbe in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che ha ricondotto la disciplina della SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (sono citate le sentenze n. 121 del 2014, n. 203 e n. 164 del 2012), livelli rispetto ai quali sarebbe consentito alle Regioni introdurre ulteriori semplificazioni oltre la soglia minima prescritta dalla legge statale (sono citate le sentenze n. 246 del 2018, n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006).

2.3.– Le questioni relative ai commi 1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 non sono fondate, mentre è fondata la questione relativa al comma 5.

2.3.1.– I commi 1 e 4 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inseriscono rispettivamente nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 la lettera e-bis), nel comma 1, e il nuovo comma 2-bis, si limitano a stabilire che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti a permesso di costruire (art. 134, comma 1, lettera e-bis) o a SCIA «in alternativa» (art. 134, comma 2-bis), anche nel caso in cui non siano accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie.

Tali norme regionali sono pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere (ex multis, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 20 novembre 2018, n. 6562; Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 26 giugno 2018, n. 40678).

Dal che l'infondatezza delle relative questioni.

2.3.2.– Il comma 5 dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 si pone, invece, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Tale disposizione, introducendo il comma 2-ter nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, di cui ai precedenti commi 2 e 2-bis – ivi compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici – si applichi il procedimento stabilito per la SCIA dall'art. 145 della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, come invece stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia.

Come più volte rilevato da questa Corte, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (ex multis, sentenze n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016). D'altra parte, non v'è dubbio che l'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorra a

caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della “super SCIA”, e costituisca anch’esso principio fondamentale della materia.

Né l’art. 5 del d.lgs. n. 222 del 2016, invocato dalla Regione, può essere interpretato nel senso di derogare a tale obbligo, il quale è espressione di un bilanciamento tra gli interessi privati e pubblici coinvolti nella disciplina e che non può essere modificato dal legislatore regionale, come riconosciuto del resto dalla stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel documento allegato all’intesa del 29 settembre 2015, raggiunta sullo schema di decreto legislativo, poi approvato con il n. 222 del 2016.

3.– Impugnato è poi, in materia di interventi antisismici, l’art. 36, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, rubricato «Richiesta di autorizzazione per gli interventi rilevanti. Sostituzione dell’articolo 167 della L.R. 65/2014», il quale sostituisce l’art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 con il seguente testo:

«1. Fermo restando l’obbligo dei titoli abilitativi non si possono iniziare i lavori relativi agli interventi di cui all’articolo 94-bis, comma 1, lettera a), del d.P.R. 380/2001, senza la preventiva autorizzazione della struttura regionale competente.

2. Con la richiesta di autorizzazione, da presentare allo sportello unico in via telematica, sono trasmessi: a) il progetto, debitamente firmato da un ingegnere, un architetto, un geometra o un perito edile, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori; b) l’asseverazione di cui all’articolo 173.

3. Il progetto trasmesso con la richiesta di autorizzazione è esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni e accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione, sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture.

4. La trasmissione della richiesta e del relativo progetto allegato nei modi e nei termini indicati nel presente articolo è valida anche agli effetti dell’articolo 65 del d.P.R. 380/2001, se sottoscritta dal costruttore.

5. I lavori per la realizzazione degli interventi sono diretti da un ingegnere, un architetto, un geometra o un perito edile, nei limiti delle rispettive competenze».

3.1.– Il ricorrente lamenta la «sovrapposizione della normativa regionale a quella statale», in particolare rappresentata dagli artt. 93, commi 2 e 5, 94, comma 4, e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia; sovrapposizione che causerebbe «ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto».

Ciò determinerebbe anzitutto il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3 e 97 Cost.

In via subordinata, il ricorrente si duole della violazione dei principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» espressi dalle menzionate disposizioni del t.u. edilizia.

3.2.– La difesa regionale eccepisce l’inammissibilità delle censure, in quanto carenti «dei requisiti di chiarezza e completezza necessari per sollevare la questione di legittimità costituzionale».

Nel merito, le censure statali sarebbero infondate. La norma regionale si limiterebbe, infatti, ad adeguare l’indicato art. 167 all’art. 93 t.u. edilizia, dopo le modifiche a questo apportate 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, apportando «specificazioni di minimo rilievo e di natura organizzativa (quali la trasmissione in via telematica e la conseguente inutilità del doppio esemplare), senza alcuna violazione dei principi della materia posti dagli artt. 93, 94 e 94 bis» t.u. edilizia.

Né potrebbe rinvenirsi una violazione di un principio inderogabile della materia «protezione civile» nella differenza di disciplina rappresentata dall’espressa indicazione, nel comma 4 del nuovo art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, della necessaria firma anche del costruttore nella richiesta di autorizzazione per le finalità di cui all’art. 65 t.u. edilizia. Quest’ultima disposizione, sostiene la Regione resistente, del resto prevede espressamente l’indicazione del costruttore nella denuncia dei lavori per opere di conglomerato cementizio armato.

Privo di pregio, poi, sarebbe il riferimento del ricorrente al comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, in cui si rinvia alla futura adozione delle linee guida ministeriali per l'elencazione delle categorie di opere rilevanti, di minor rilevanza o prive di rilevanza a fini sismici, stabilendo, al contempo, che le Regioni possono nel frattempo confermare le disposizioni vigenti. Il che sarebbe per l'appunto avvenuto nel caso di specie.

Il ricorrente, dunque, avrebbe citato «impropriamente la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di applicazione distorta o ambigua della legge statale, perché la lettura della norma impugnata e delle norme statali permette di verificare agevolmente che tutti i principi posti dal legislatore statale in merito agli interventi in zone sismiche sono rispettati dalla disposizione in esame, la quale si limita a contenere specificazioni e norme di mero dettaglio, senza modificare le categorie degli interventi nelle zone sismiche, né la disciplina per essi prevista a livello nazionale».

3.3.– La censura formulata in riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 è inammissibile, per carenza di adeguata motivazione, mentre non è fondata quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.1.– Come più volte rammentato da questa Corte, «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» (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2019, n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016). Nel caso odierno, il ricorrente non spiega in alcun modo quali sarebbero le «ambiguità e incertezze» derivanti dalla sovrapposizione delle normative, capaci di inficiare la loro intelligibilità e, pertanto, il buon andamento della pubblica amministrazione. Né l'ampia citazione della sentenza n. 107 del 2017 contenuta nel ricorso vale a colmare tale lacuna motivazionale, posto che in quel caso il ricorrente aveva chiarito quale fosse il principio fondamentale della materia rispetto al quale la norma regionale andava a sovrapporsi, e aveva concretamente individuato i rischi di elusione di tale principio derivanti da tale sovrapposizione.

Dal che l'inammissibilità delle censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

3.3.2.– Quanto invece alla censura formulata in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», essa – come anticipato – non è fondata.

Occorre invero premettere che gli artt. 93, 94 e 94-bis t.u. edilizia sono già stati ritenuti espressivi di principi fondamentali di quelle materie (ex multis, sentenze n. 264 del 2019, n. 232 e n. 60 del 2017), in particolare per ciò che concerne la necessità di dare il preavviso degli interventi edilizi in zona sismica o, a seconda dei casi, di chiederne l'autorizzazione preventiva all'amministrazione regionale competente. Espressiva di un principio fondamentale è altresì la necessità per le Regioni – posta dall'art. 94-bis t.u. edilizia, introdotto dal d.l. n. 32 del 2019, come convertito – di rispettare le definizioni di interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» contenute al comma 1 di tale disposizione. A ciò si aggiunge l'obbligo per le Regioni, parimenti costitutivo di un principio fondamentale, di adeguare le proprie elencazioni di detti interventi alle linee guida ministeriali cui rinvia il successivo comma 2, consentendosi semplicemente alle stesse Regioni di confermare, nelle more, le elencazioni vigenti.

Tuttavia, le disposizioni regionali impugnate si limitano a introdurre norme di dettaglio, che non contraddicono i principi fondamentali posti dalla legge statale, non potendo essere considerato tale, in particolare, l'obbligo di presentare un «doppio esemplare» (art. 93, comma 2, t.u. edilizia). Né la mancata previsione, nella legge statale, della firma del costruttore sul preavviso scritto di cui all'art. 93, comma 5, t.u. edilizia può ragionevolmente essere intesa come un divieto, per la legge regionale, di prevedere un tale adempimento.

Quanto poi all'omesso riferimento, nelle disposizioni regionali, all'iscrizione all'albo del professionista responsabile degli interventi, correttamente la Regione obietta che il divieto di esercitare la professione in assenza di iscrizione all'albo è comunque imposto da altre norme dell'ordinamento statale, certamente applicabili anche ai fini della normativa impugnata.

4.– È poi impugnato l'art. 34, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, il quale inserisce nell'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che detta la disciplina regionale della SCIA, in riferimento al successivo art. 167, come modificato dall'appena esaminato art. 36.

Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri sono qui formulate meramente per relationem rispetto a quanto sostenuto nel ricorso a proposito dell'art. 36 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019.

Esse vanno pertanto risolte nel medesimo senso della inammissibilità in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e della non fondatezza in riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost.

5.– Impugnato è altresì l'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato «Procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e verifiche della struttura regionale», limitatamente ai soli commi 3 e 4 del nuovo art. 168.

5.1.– Il ricorrente ritiene anche in questo caso che la disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con la normativa dettata dal t.u. edilizia; ciò che determinerebbe in via principale la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e in via subordinata dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

Sotto quest'ultimo profilo, il ricorrente osserva che il comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come modificato dalla disposizione impugnata, stabilisce che l'autorizzazione relativa a interventi in zone sismiche di cui al precedente art. 167 «è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta ed è trasmessa al richiedente per via telematica». Tale disposizione risulterebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 94, comma 2, t.u. edilizia, a tenore del quale, nel testo vigente al momento del ricorso, «[l]'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, ed entro quaranta giorni dalla stessa in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga, e viene comunicata al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza».

Inoltre, il comma 4 del novellato art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 – stabilendo che «[g]li adempimenti di cui al presente articolo sono prescritti anche per le varianti comportanti mutamenti sostanziali alle strutture portanti che, nel corso dei lavori, si intenda apportare al progetto originario» – si porrebbe in sovrapposizione e in contrasto con l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

5.2.– La Regione ritiene che le censure siano infondate.

Anzitutto, quanto al nuovo comma 3 dell'art. 168 citato, essa osserva che la disposizione regionale impugnata nulla prevede quanto allo specifico procedimento relativo all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultra larga, dovendosi pertanto applicare la disposizione statale invocata nel ricorso.

Quanto al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, la Regione eccepisce, da un lato, che esso si riferisce alle «varianti comportanti mutamenti sostanziali», mentre la norma statale invocata come parametro interposto (l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia) si riferirebbe alle varianti di carattere non sostanziale; e, dall'altro, che la norma statale riconoscerebbe comunque alle Regioni la possibilità di confermare le disposizioni vigenti sino all'emanazione delle future linee guida disciplinate dalla stessa norma statale.

5.3.– Come riferito dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, nelle more del giudizio è entrata in vigore la legge della Regione Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019), la quale, all'art. 76, comma 1, ha nuovamente modificato l'indicato art. 168.

In particolare, il vigente art. 168, comma 3, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 oggi recita: «[l]'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta, ed entro quaranta giorni dalla stessa in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultra larga, ed è trasmessa per via telematica al comune e al richiedente».

La difesa regionale ha pertanto chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo al nuovo comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

Quanto invece alla censura relativa al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, la difesa regionale ha osservato che la legittimità della disposizione impugnata avrebbe trovato conferma nelle linee guida ministeriali approvate nelle more del giudizio, le quali stabiliscono che «una variante si può definire non sostanziale se interviene solo su singole parti o elementi dell'opera, senza produrre concrete modifiche sui parametri che determinano il comportamento statico o dinamico della struttura nel suo complesso, quali ad esempio: il periodo fondamentale T1, il taglio alla base VR, le sollecitazioni massime (M, N, T) sugli elementi strutturali». La disposizione impugnata, ad avviso della Regione, sarebbe conforme a tale criterio delle linee guida.

5.4.– Le censure formulate avverso l'art. 37 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono inammissibili, in ragione della loro assoluta genericità.

Sono invece fondate quelle formulate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio», espressi dagli artt. 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

5.4.1.– Quanto al nuovo comma 3 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come modificato dall'indicato art. 37, va infatti subito rilevato che lo *ius superveniens* introdotto con la legge reg. Toscana n. 51 del 2020, pur avendo natura chiaramente satisfattiva delle censure del ricorrente, non può condurre alla cessazione della materia del contendere. La difesa regionale infatti, interpellata a tal proposito in udienza, non è stata in grado di fornire elementi che facciano ritenere che la norma regionale originariamente impugnata non abbia avuto nel frattempo applicazione.

Inoltre, la mancata previsione – da parte della disposizione nella sua versione in questa sede impugnata (poi spontaneamente modificata dalla Regione) – di un termine differenziato, e più breve di quello ordinario, per gli interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazioni elettronica a banda larga (evidentemente in un'ottica di favor per questi ultimi interventi, considerati strategici dal legislatore statale) si poneva, in effetti, in contrasto con una disposizione statale – il comma 2 dell'art. 94 t.u. edilizia – costituente parte integrante del principio fondamentale della necessaria autorizzazione preventiva per gli interventi rilevanti in zona sismica, espresso dal comma 1 dello stesso art. 94. La normativa statale stabilisce infatti doveri procedurali in capo all'amministrazione regionale che rappresentano essi stessi il punto di equilibrio di un bilanciamento tra tutti i molteplici interessi in gioco, che non può essere modificato dal legislatore regionale.

5.4.2.– Quanto al nuovo comma 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, l'esclusivo riferimento compiuto dalla disciplina censurata ai mutamenti sostanziali concernenti le «strutture portanti» degli edifici non risulta conforme ai criteri, assai più articolati e complessi, indicati dall'art. 94-bis, comma 1, t.u. edilizia per distinguere tra interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza».

Le linee guida ministeriali nel frattempo adottate confermano, in effetti, che il criterio rilevante per il legislatore statale non è semplicemente quello dell'attinenza della variazione progettuale alle sole strutture portanti dell'opera, bensì quello dell'incidenza su una molteplicità di ulteriori parametri rilevanti ai fini della tutela dell'incolumità pubblica in caso di eventi sismici. Tali parametri, lungi dall'essere stati introdotti per la prima volta dalle citate linee guida ministeriali, ben potevano già desumersi dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia.

Come già affermato in un caso analogo da questa Corte, non sembra dunque esservi «coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocimento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione» (sentenza n. 264 del 2019).

Pertanto, se è vero – come osservato dalla difesa regionale – che l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia autorizzava le Regioni a «confermare le disposizioni vigenti» nelle more dell'adozione delle linee guida ministeriali, è anche vero che tale clausola non può essere intesa come legittimante le Regioni ad adottare normative incompatibili con i principi fondamentali desumibili dallo stesso art. 94-bis a tutela della sicurezza pubblica in caso di eventi sismici, come – segnatamente – la dispensa

dall'obbligo di autorizzazione di tutte indistintamente le varianti non comportanti mutamenti alle strutture portanti degli edifici.

6.– È poi impugnato l'art. 38, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, rubricato «Deposito dei progetti relativi ad interventi di minore rilevanza», limitatamente ai commi 1, 2, lettera a), 4 e 5 di tale nuovo art. 169.

6.1.– Il ricorrente ritiene, anche in questo caso, che la disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con la normativa dettata dal t.u. edilizia; ciò che determinerebbe in via principale la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., e in via subordinata dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

Sotto quest'ultimo profilo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che la nuova disposizione ha una formulazione sostanzialmente identica a quella di cui all'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come novellato dal già esaminato art. 36 della legge regionale impugnata, esponendosi così alle medesime censure di illegittimità costituzionale.

6.2.– La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità di tutte le censure perché generiche e prive di requisiti minimi di chiarezza e completezza, sì da risultare incomprensibile. Nel merito, sostiene la loro infondatezza, non sussistendo alcun contrasto con la normativa statale invocata in relazione alle doglianze relative al già esaminato art. 36 della legge regionale impugnata.

6.3.– L'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa regionale è fondata in relazione a tutti i parametri invocati, non avendo il ricorso indicato in alcun modo sotto quali specifici profili la disposizione impugnata risulti contrastare con le norme del t.u. edilizia, qui invocate meramente per relationem a sostegno della richiamata censura relativa al menzionato art. 36.

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi l'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che, nel novellare l'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, vi aggiunge un comma 2-bis, il quale richiama il successivo art. 169, come modificato dall'appena esaminato art. 38 della stessa legge reg. Toscana n. 69 del 2019. Nell'effettuare tale richiamo, la disposizione si esporrebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, alle medesime censure formulate nei confronti dell'art. 38.

Dal momento che, come appena chiarito, le censure formulate nei confronti dell'art. 38 devono ritenersi inammissibili, la dichiarazione di inammissibilità non può che estendersi anche alle censure – meramente ancillari – formulate nei confronti dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 ora all'esame.

8.– È poi impugnato l'art. 39, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, dedicato alle modalità di svolgimento delle verifiche da parte della struttura regionale relativamente ai progetti soggetti a deposito per gli interventi di «minore rilevanza» di cui all'art. 94-bis, comma 1, lettera b), t.u. edilizia.

8.1.– Secondo la difesa statale, tale disposizione risulterebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis t.u. edilizia, e in particolare con il suo comma 2, violando così gli artt. 3, 97 e – in via subordinata – 117, terzo comma, Cost.

8.2.– La Regione eccepisce l'inammissibilità delle censure per genericità e difetto di chiarezza. Nel merito, esse sarebbero comunque infondate, non risultando alcun contrasto tra la disposizione regionale e il parametro interposto invocato.

8.3.– Le censure sono inammissibili per difetto assoluto di motivazione, non avendo il ricorso chiarito in alcun modo in che cosa consista il lamentato contrasto tra la disposizione regionale – che disciplina un procedimento – e la norma statale invocata quale parametro interposto, che fissa i criteri sostanziali per la definizione degli interventi «di minore rilevanza».

9.– È impugnato, ancora, l'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce un nuovo art. 170-bis nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

In particolare, oggetto di censure è anzitutto il comma 1 di tale art. 170-bis, che disciplina il procedimento attraverso il quale la Regione dovrà individuare, sentito il Comitato tecnico scientifico per il rischio sismico di cui all'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 16 ottobre 2009, n. 58 (Norme in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico), gli «interventi strutturali privi di

rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità di cui all'art. 94-bis, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, così come «elencati dal regolamento di cui all'art. 181» della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

In secondo luogo, il comma 5 dell'art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come introdotto dalla disposizione impugnata, dispone che «[i] progetti al comma 1 non sono assoggettati a controllo».

9.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 1 dell'art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, mentre il comma 5 della medesima disposizione sarebbe incompatibile con l'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia, il quale prevede che anche per gli interventi indicati come «di minore rilevanza» ovvero «privi di rilevanza» nei riguardi della pubblica incolumità «le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione». Ciò determinerebbe il contrasto della disposizione impugnata con gli artt. 3 e 97 Cost. nonché, in via subordinata, con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alle materie «protezione civile» e «governo del territorio».

9.2.– Secondo la difesa regionale, il comma 1 sarebbe invece conforme alla legislazione statale, dal momento che il regolamento di cui all'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 – cui la disposizione impugnata rinvia – sarebbe comunque emanato in conformità con le linee guida nazionali.

Quanto al comma 5, neppure sussisterebbe alcun contrasto, dal momento che l'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia dispone che le Regioni «possono» istituire controlli anche a campioni, ma non sarebbero tenute a farlo: si tratterebbe dunque di «una facoltà che rende legittima anche l'esclusione del controllo stesso».

9.3.– Nelle more del giudizio, come sottolineato dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'art. 77, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020 ha modificato l'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

L'indicato art. 181, come già modificato dall'art. 45 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (oggetto di separata censura: infra, punto 12), disciplina i «regolamenti aventi ad oggetto le modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e di verifica sulla realizzazione delle opere e delle costruzioni» interessati dalla normativa antisismica. Le modifiche apportate alla disposizione ad opera dello ius superveniens – rappresentato dall'art. 77 della citata legge reg. Toscana n. 51 del 2020 – indicano ora espressamente che i regolamenti ivi disciplinati sono tenuti a individuare sia le varianti non sostanziali ai progetti già autorizzati e depositati, ai sensi dell'art. 170-ter, sia – per ciò che rileva rispetto alla censura ora all'esame – gli interventi privi di rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità di cui all'art. 170-bis «nel rispetto delle linee guida emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'art. 94-bis, comma 2», t.u. edilizia.

Lo ius superveniens dunque, richiamando espressamente le linee guida previste dall'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia – a loro volta adottate d'intesa con la Conferenza unificata Stato e Regioni – quale criterio cui i regolamenti regionali in materia debbono attenersi, ha evidente carattere soddisfacente rispetto alle censure statali.

Dal momento che la difesa regionale ha affermato in udienza che i regolamenti previsti dall'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, nella versione in origine modificata dalla legge regionale impugnata, non sono stati mai adottati, e che la difesa statale non ha contestato tale affermazione, deve concludersi che la versione impugnata dell'art. 181, ora modificata dalla Regione in senso soddisfacente per lo Stato, non ha mai trovato applicazione.

Va dunque dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alle censure concernenti l'art. 40 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri esclusivamente in quanto richiamante l'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che è ora certamente conforme alle previsioni della legge statale.

9.4.– Quanto invece alle censure concernenti l'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 5 dell'art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del

2014, debbono essere dichiarate inammissibili quelle formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in ragione della loro assoluta genericità; mentre è fondata quella formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia.

È vero, infatti, che tale disposizione statale – assunta qui come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia «governo del territorio» – stabilisce soltanto che le Regioni «possono» istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza» per la pubblica incolumità. Tuttavia, la radicale previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, che i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità «non sono assoggettati a controllo» finisce per escludere a priori qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto e – quindi – per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità – in linea di principio – dei controlli medesimi.

10.– È poi impugnato l'art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l'art. 170-ter (rubricato «Varianti non sostanziali al progetto, realizzate in corso d'opera») nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

10.1.– Anche qui il Presidente del Consiglio dei ministri si limita ad affermare che tale disposizione si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, e violerebbe pertanto gli artt. 3, 97 e – in via subordinata – 117, terzo comma, Cost.

10.2.– La difesa regionale ritiene infondate tali censure, negando che sussista alcuna violazione della disciplina statale.

10.3.– Dal momento che l'unico plausibile motivo di contrasto tra la disposizione impugnata e quella individuata come parametro interposto dalla difesa statale consiste nel rinvio, operato dal nuovo art. 170-ter della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, all'art. 181 della medesima legge regionale, come modificato dall'art. 45 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (oggetto quest'ultimo di distinte censure: infra, punto 12), anche in questo caso – non essendo stato emanato nelle more alcun regolamento regionale in attuazione dell'art. 181, che dunque non ha trovato attuazione nella formulazione in questa sede impugnata – si deve ritenere che la modifica dello stesso art. 181 di cui si è detto poc'anzi abbia effetto satisfattivo rispetto alle pretese del ricorrente, e che debba pertanto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, per le medesime ragioni già evidenziate a proposito dei profili di censura concernenti l'art. 40 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (supra, punto 9.3).

11.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che disciplina la realizzazione dei lavori rispetto a opere e costruzioni in zone soggette a rischio sismico. In particolare, oggetto delle censure sono i commi 4 e 5 del nuovo art. 174.

Il comma 4 del nuovo art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 dispone: «[a] struttura ultimata e, comunque, entro sessanta giorni dal termine dei lavori, il direttore dei lavori trasmette allo sportello unico la relazione di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2001, fermo restando quanto previsto dall'art. 170-bis per gli interventi privi di rilevanza».

Il comma 5 della medesima disposizione, dal canto suo, prevede: «[l]a relazione di cui al comma 4 è trasmessa allo sportello unico, unitamente ai certificati sui materiali di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011 e al giornale dei lavori strutturali».

11.1.– Secondo il ricorrente, la disciplina degli indicati due commi, come sostituita dall'art. 44 impugnato, si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 65, comma 6, t.u. edilizia, e violerebbe dunque gli artt. 3, 97 e – in via subordinata – 117, terzo comma, Cost.

11.2.– Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero inammissibili in quanto generiche e prive della necessaria chiarezza. Nel merito, esse sarebbero infondate, in ragione dell'espresso richiamo contenuto nelle medesime alla disciplina di cui all'art. 65 t.u. edilizia.

11.3.– Le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili in ragione della loro assoluta genericità.

Sono invece fondate le censure formulate a proposito dei nuovi commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come sostituito dall'art. 44 della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il nuovo comma 4 del menzionato art. 174, disponendo l'obbligo di trasmissione da parte del direttore dei lavori della sola «relazione di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011», omette di precisare che l'obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l'art. 65, comma 6, t.u. edilizia elenca alle lettere da a) a c), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa. Tale omissione non è sanata dal successivo comma 5 dello stesso art. 174, che – menzionando espressamente i soli «certificati sui materiali di cui all'art. 65 del D.P.R. 380/2011» e il «giornale dei lavori strutturali» – fornisce anzi un'indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla norma statale, la quale deve ritenersi enunciare – in parte qua – principi fondamentali nella materia della protezione civile, in ragione della funzionalità delle prescrizioni in parola alla tutela dell'incolumità pubblica, che potrebbe risultare compromessa dall'impiego di determinate tecniche e materiali edilizi, e che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale (ex multis, sentenza n. 232 del 2017).

12.– È poi impugnato l'art. 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il già citato art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 – limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere d), e), f), g) e i) –, che disciplina i regolamenti regionali aventi ad oggetto le modalità di effettuazione e svolgimento dei compiti di vigilanza e verifica sulla realizzazione delle opere e delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico.

Come più volte rilevato, la ragione essenziale di tale impugnazione appare essere il mancato richiamo, da parte della disposizione impugnata, delle linee guida emanate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata Stato e Regioni, di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia.

Il testo dell'art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 è stato, tuttavia, nuovamente emendato dalla legge reg. Toscana n. 51 del 2020, che contiene ora l'espressa indicazione del necessario rispetto, da parte dell'emanando regolamento regionale, delle indicazioni contenute nelle linee guida medesime. Tale ius superveniens ha certamente carattere satisfattivo delle doglianze statali; di talché, non essendo stato emanato nelle more alcun regolamento regionale in attuazione dell'art. 181, e non avendo dunque la disposizione regionale trovato attuazione nella formulazione in questa sede impugnata (supra, punto 9.3), deve essere dichiarata cessata la materia del contendere anche relativamente alle censure in esame.

13.– Impugnato è anche l'art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, il quale, al comma 1, detta una disciplina transitoria per le istanze di autorizzazione per l'inizio lavori nelle zone sismiche e di quelle di preavviso per l'inizio dei lavori nelle zone a bassa sismicità, stabilendo che a tali istanze, presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, come convertito, «continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti al momento della presentazione dell'istanza», chiarendo altresì che «[i] relativi procedimenti sono conclusi secondo tali disposizioni».

13.1.– Secondo la difesa statale, la norma impugnata si porrebbe «in sovrapposizione e in contrasto» con l'art. 94-bis, commi 1 e 2, t.u. edilizia, con conseguente violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost.

13.2.– Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero inammissibili in quanto generiche e prive dei requisiti minimi di chiarezza; e comunque infondate nel merito, non sussistendo alcuna disposizione di principio nell'art. 94-bis t.u. edilizia che vieti previsioni come quella censurata, la quale si limiterebbe a disciplinare procedimenti gestiti dagli uffici regionali, «dando certezza alle situazioni giuridiche sorte e pendenti e all'affidamento dei soggetti interessati che hanno presentato l'istanza».

13.3.– Le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili in ragione della loro assoluta genericità.

Pur a fronte della laconicità del ricorso statale, deve invece ritenersi fondata la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La norma regionale, in sostanza, regola l'applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all'art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. In questo modo, il legislatore regionale toscano ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l'immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio», ricorrendo all'inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire.

Una tale facoltà di graduazione dell'immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente – peraltro in difformità dal principio generale *tempus regit actum*, che impone alle pubbliche amministrazioni di tener conto, ai fini dell'adozione del provvedimento finale, anche delle norme sopravvenute nel corso del procedimento – esorbita evidentemente dalle competenze regionali.

14.– Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna poi l'art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il comma 2 dell'art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale disciplina la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui all'art. 209 della stessa legge regionale.

14.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia «governo del territorio». Essa infatti, lungi dall'adequare la normativa regionale a quella statale, come indicato nella rubrica, sembrerebbe in realtà «introdurre un titolo in sanatoria non contemplato dalla legislazione statale», dal momento che la SCIA in sanatoria non sarebbe ammissibile nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, stante il disposto di cui all'art. 36, comma 1, che prevede, per tali ipotesi, il permesso di costruire in sanatoria, mentre sarebbe ammessa nei soli casi previsti dall'art. 37 del medesimo testo unico.

Il ricorrente aggiunge che la disposizione censurata contrasterebbe con «il principio della “doppia conformità” dal momento che la disciplina regionale non sembra prevedere il rispetto anche della normativa sismica sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda».

14.2.– La difesa regionale ritiene infondate tali censure.

La norma impugnata non avrebbe introdotto un titolo edilizio in sanatoria non contemplato dalla legge statale, come sostenuto dal ricorrente, posto che la SCIA in sanatoria è espressamente prevista dall'art. 37 t.u. edilizia sia per le opere compiute (comma 4), sia per quelle in corso di esecuzione (comma 5). La stessa SCIA in sanatoria sarebbe, poi, contemplata nella Tabella A allegata al già citato d.lgs. n. 222 del 2016, al punto n. 41 della Sezione II – Edilizia. L'istituto in questione troverebbe, poi, conferma nella prassi giurisprudenziale (è citata Consiglio Stato, sezione quinta, sentenza 31 marzo 2014, n. 1534).

Né potrebbe sostenersi che la disciplina regionale impugnata sia contraria al principio della “doppia conformità”. L'art. 182, comma 1, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 farebbe infatti riferimento all'art. 209 della stessa legge regionale, in cui il duplice accertamento di conformità sarebbe preteso per tutti gli interventi, compresi quelli in zone sismiche.

14.3.– La censura è fondata, per l'assorbente ragione del contrasto della disposizione impugnata con il principio della “doppia conformità” degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria.

Questa Corte ha già avuto occasione di precisare che la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie «governo del territorio» e «protezione civile» (sentenza n. 101 del 2013,

nonché – con riferimento alla portata generale del principio nella materia del governo del territorio – sentenza n. 290 del 2019).

Nel caso ora in esame, l'art. 46 sostituisce il comma 2 dell'art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, dettando la seguente disposizione: «[n]ei casi di cui al comma 1, la struttura regionale competente rilascia l'autorizzazione in sanatoria oppure l'attestato di avvenuto deposito in sanatoria entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relativa istanza. Oltre che al soggetto interessato, la struttura regionale competente trasmette tali atti al comune ai fini del rilascio dei titoli in sanatoria o ai fini delle verifiche di propria competenza nel caso di SCIA in sanatoria, fermo restando quanto previsto al comma 3».

Il comma 1 dell'art. 182, cui la disposizione impugnata rinvia, dopo aver richiamato la disciplina generale sull'accertamento di conformità operato ai sensi dell'art. 209 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, chiarisce che gli interventi in zone sismiche realizzati in assenza di autorizzazione e per i quali l'interessato formuli richiesta di autorizzazione in sanatoria ovvero istanza di deposito in sanatoria devono «risultare conformi alla normativa tecnica», ossia alla normativa antisismica, senza espressamente stabilire anche in riferimento a tale normativa la necessità della cosiddetta “doppia conformità”, tanto al momento della realizzazione dell'intervento, quanto a quello della presentazione della domanda.

Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 182 deriva dunque una situazione di incertezza, per il destinatario della norma, se la conformità alla normativa tecnica debba intendersi quale “doppia conformità”, come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda. Tale incertezza non può ritenersi eliminata, come sostiene la difesa regionale, dalla norma generale di cui all'art. 209 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che prevede espressamente la doppia conformità, costituendo la disposizione di cui all'art. 182 *lex specialis* rispetto al successivo art. 209.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., della disposizione impugnata.

15.– È poi impugnato l'art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce la lettera b-bis) nell'art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014.

Il menzionato art. 196 disciplina le conseguenze sanzionatorie degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali. Il suo comma 8 stabilisce che non si applicano le disposizioni di cui ai precedenti commi 3, 4 e 5 (relativi, in particolare, alla sanzione dell'acquisizione gratuita al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime interessati dall'abuso, nel caso di mancata demolizione e mancato ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dalla relativa ingiunzione da parte del proprietario e del responsabile dell'abuso) in una serie di ipotesi tra le quali figura oggi, in seguito all'inserimento della nuova lettera b-bis), quella dei «mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di immobili, non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee “A” di cui al D. M. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica».

15.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la nuova previsione si porrebbe in contrasto con l'art. 31 t.u. edilizia, che stabilirebbe principi fondamentali in materia di governo del territorio, risultando così incompatibile con l'art. 117, terzo comma, Cost.

15.2.– Secondo la difesa regionale, la doglianza sarebbe infondata, non sussistendo alcun contrasto con l'art. 31 t.u. edilizia: la disposizione regionale, anzi, attuerebbe i principi fissati dalla legislazione statale in relazione ai mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso degli immobili nei centri storici, quando tali mutamenti non siano accompagnati da opere. Non essendovi opere realizzate, infatti, non vi sarebbe alcunché da demolire, ma un mero uso abusivo, che può essere semplicemente oggetto di un ordine di cessazione, secondo quanto previsto dal nuovo comma 2-bis dell'art. 196 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, parimenti introdotto dalla legge reg. Toscana n. 69 del 2019, ma non impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

15.3.– La censura non è fondata.

L'art. 31 t.u. edilizia, invocato nel ricorso quale parametro interposto, si riferisce infatti soltanto a interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ad esso, che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile: ipotesi ben distinte da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, cui si riferisce la disposizione regionale impugnata.

Non sussiste dunque alcun contrasto tra quest'ultima e l'invocato parametro interposto.

16.– Sono poi congiuntamente impugnati l'art. 53, comma 3, e 54, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019.

Il primo inserisce il comma 6-bis nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che detta la disciplina sanzionatoria per gli interventi compiuti in assenza di SCIA o in difformità da essa. Il nuovo comma 6-bis dispone, in particolare, che nel caso di mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso eseguiti senza opere edilizie, «in assenza o in difformità dalla SCIA e in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure della disciplina di cui all'articolo 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi».

La seconda disposizione impugnata inserisce invece il comma 2-bis nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che disciplina gli interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei Comuni. Il nuovo comma 2-bis stabilisce, in particolare, che «[n]el caso dei mutamenti della destinazione d'uso di immobili, o di loro parti, eseguiti all'interno della stessa categoria funzionale, in assenza di opere edilizie, in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunali, oppure dalla disciplina di cui all'art. 98, il comune ordina la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile, disponendo che questa avvenga entro il termine massimo di sei mesi».

16.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le due disposizioni si porrebbero in contrasto con la già esaminata norma di principio nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 31, comma 2, t.u. edilizia, che dispone l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nel caso in cui il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione.

16.2.– Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero infondate, dal momento che le disposizioni impugnate sarebbero in realtà conformi alla disciplina dettata dall'art. 37 t.u. edilizia, che non prevede l'acquisizione del bene e dell'area di sedime al patrimonio del comune per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA.

16.3.– Le censure non sono fondate, in ragione dell'insussistenza di alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia), per le medesime ragioni già illustrate a proposito della questione relativa all'art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019 (supra, punto 15.3.).

17.– È poi impugnato l'art. 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-bis nell'art. 2 della legge della Regione Toscana 8 febbraio 2015, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lettera b) della nuova disposizione.

Il nuovo comma 2-bis dispone che «[q]ualora consentita dagli strumenti urbanistici comunali, la destinazione d'uso residenziale può essere conseguita anche contestualmente alla realizzazione degli interventi di cui alla presente legge, fermo restando quanto previsto all'articolo 3, comma 4 bis. In tal caso gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono soggetti: a) a permesso di costruire ai sensi dall'articolo 134, comma 1, lettera e bis), della L. R. 65/2014, fermo restando quanto disposto dall'articolo 134, comma 2-bis, della medesima legge regionale, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al D. M. 1444/1968 lavori pubblici o ad esse assimilate dagli strumenti comunali

di pianificazione urbanistica; b) a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nei casi diversi da quelli di cui alla lettera a)».

17.1.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la prima disposizione contrasterebbe con «il combinato disposto dell'art. 10, comma 1, lettera c), dell'art. 23, comma 1, lettera a), e dell'art. 22, comma 1, lettera c)», t.u. edilizia, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «governo del territorio». Ciò in quanto gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sarebbero inquadrabili nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia.

17.2.– Secondo la difesa regionale, la censura sarebbe infondata. Gli interventi di recupero dei sottotetti rientrerebbero tra gli interventi di ristrutturazione cosiddetta “leggera”, assoggettabili alla SCIA “ordinaria” di cui all'art. 22 t.u. edilizia, che comprenderebbe «quelle attività edilizie di ristrutturazione che non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004». La legge reg. Toscana n. 5 del 2010 avrebbe pertanto disciplinato gli interventi ammissibili per il recupero dei sottotetti in modo da ritenerli riconducibili alla ristrutturazione edilizia “leggera” di cui all'art. 135, comma 2, lettera d), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come confermato dalla previsione che non è ammessa modifica della sagoma (art. 1, comma 2, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010), né alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda delle superfici o delle linee di pendenza delle falde, né, infine, alcun aumento delle unità immobiliari esistenti (art. 3, comma 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010). Proprio per tali ragioni, questi interventi sarebbero stati già soggetti a mera SCIA “ordinaria” (art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 5 del 2010).

17.3.– La censura non è fondata.

La norma regionale impugnata, in sostanza, consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare – mediante SCIA “ordinaria” – l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale «residenziale». La stessa norma regionale precisa che ciò non può avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la “super SCIA”, secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia.

Ora, l'art. 10, comma 2, t.u. edilizia consente alle Regioni di stabilire «con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività»; e ciò fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l'altro) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la “super SCIA”, ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico).

La Regione ha fatto uso di tale facoltà. La norma regionale impugnata, dopo aver richiesto il permesso o la “super SCIA” per gli interventi di recupero dei sottotetti da cui possa originare il mutamento di destinazione d'uso per immobili siti nei centri storici, ha stabilito che per gli immobili esterni ai centri storici è sufficiente la SCIA “ordinaria”. Il che, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione “pesante”, non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia.

18.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 67, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce il comma 4-bis dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, il quale dispone che «[l]e superfici dei locali sottotetto derivanti dagli interventi di recupero di cui alla presente legge non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali».

18.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe «in contrasto con il parametro interposto rappresentato dal decreto ministeriale 5 luglio 1975, recante “Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione”», e, in particolare, con i suoi artt. 2 e 3. Tale contrasto determinerebbe la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e dell'art. 32 Cost. nonché, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle materie «governo del territorio» e «tutela della salute».

18.2.– Secondo la difesa regionale, le censure sarebbero infondate, in quanto frutto di un fraintendimento sulla lettura della disposizione impugnata. Sarebbe infatti erronea l'interpretazione del ricorrente, per cui tale disposizione sarebbe diretta a derogare alle superfici minime e ai requisiti igienico sanitari fissati per le unità immobiliari residenziali in caso di recupero dei sottotetti. Dal tenore della disposizione impugnata si evincerebbe invece che le «superfici dei sottotetti derivanti dagli interventi di recupero non sono computate ai fini del rispetto delle superfici minime e dei requisiti igienico-sanitari fissati dalla normativa vigente per le unità immobiliari residenziali». Ciò significherebbe «che le superfici minime e i requisiti igienico-sanitari devono già essere presenti negli immobili interessati dagli interventi di recupero dei sottotetti, i quali, diversamente, non sarebbero ammissibili per le destinazioni residenziali». La corretta lettura della norma regionale in questione la renderebbe, pertanto, pienamente legittima.

18.3.– Ad avviso di questa Corte, le censure in esame sono inammissibili, in quanto del tutto oscure nel loro significato. In effetti, dalla disposizione impugnata si evince inequivocabilmente che i requisiti minimi di superficie posti dalla normativa regolamentare del d.m. del 5 luglio 1975 devono preesistere all'intervento di recupero, senza che l'apporto di superficie scaturente dall'intervento stesso comporti l'acquisizione dell'abitabilità delle unità immobiliari cui accedono, qualora tale abitabilità fosse originariamente assente. Di talché non è dato comprendere quali siano i profili di incompatibilità con il principio di ragionevolezza, con la tutela della salute ovvero con i principi fondamentali in materia di governo del territorio lamentati dalla difesa statale.

19.– In conclusione:

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 30, commi 1, 4 e 5, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introducono rispettivamente la lettera e-bis) del comma 1, il comma 2-bis e il comma 2-ter nell'art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è fondata quella relativa al comma 5, e non sono fondate quelle relative ai commi 1 e 4;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 36, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il testo dell'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e non è fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che modifica l'art. 145, comma 2, lettera d), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., e non è fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione dei commi 3 e 4, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– le questioni promosse nei confronti dell'art. 38, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 169 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione dei commi 1, 2, lettera a), 4 e 5, sono inammissibili;

– le questioni promosse nei confronti dell'art. 34, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce il comma 2-bis nell'art. 145 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili;

– le questioni promosse nei confronti dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l'art. 170 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, sono inammissibili;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l'art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente ai commi 1 e 5, va dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo al comma 1 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, mentre, con riguardo al comma 5 dello stesso art. 170-bis, sono inammissibili le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell’art. 41, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che introduce l’art. 170-ter della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, va dichiarata la cessazione della materia del contendere;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell’art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l’art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente ai commi 4 e 5, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell’art. 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce l’art. 181 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, impugnato limitatamente alla nuova formulazione del comma 2, lettere d), e), f), g) e i), va dichiarata la cessazione della materia del contendere;

– quanto alle questioni promosse nei confronti dell’art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, sono inammissibili quelle in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., ed è invece fondata quella in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.;

– la questione promossa nei confronti dell’art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che modifica l’art. 182, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è fondata;

– la questione promossa nei confronti dell’art. 51, comma 6, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce la lettera b-bis) nell’art. 196, comma 8, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non è fondata;

– le questioni promosse nei confronti dell’art. 53, comma 3, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 6-bis nell’art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, e dell’art. 54, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-bis nell’art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, non sono fondate;

– la questione promossa nei confronti dell’art. 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-bis nell’art. 2 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, non è fondata;

– le questioni promosse nei confronti dell’art. 67, comma 2, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 4-bis nell’art. 3 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, sono inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dall’art. 30, comma 5, della legge della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015);

2) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell’art. 168 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), come da esso riformulato;

3) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso introdotto;

4) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 4 e 5 dell’art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso riformulato;

5) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019;

6) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30, commi 1 e 4, 36, comma 1, 34, comma 1, 51, comma 6, 53, comma 3, 54, comma 1 e 66, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

8) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34, commi 1 e 2, 36, comma 1, 37, comma 1, 38, comma 1, 39, comma 1, 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il

comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, 44, comma 1, 67, comma 2, e 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 40, comma 1, nella parte in cui ha introdotto il comma 1 del nuovo art. 170-bis della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, 41, comma 1, e 45, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2021

Sentenza: 2 dicembre 2020, n. 3 del 2021

Materia: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - condizione giuridica dello straniero e immigrazione - tutela della salute.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: artt. 2, 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

Esito:

1) dichiarazione. cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. 2/2020, nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'art. 8-bis della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore);

2) dichiarazione cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. 2/2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8 bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, limitatamente all'inciso "e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa";

3) dichiarazione non fondatezza delle residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. 3/2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Francesca Casalotti.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Toscana 2/2020 che ha inserito nella legge regionale 48/1994 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) l'articolo 8 bis che prevede che la Regione riconosce l'importanza strategica regionale e internazionale dell'autodromo quale circuito automobilistico e motociclistico per lo svolgimento di attività agonistiche, sportive, test tecnici ed attività ricreative (comma1).

La stessa disposizione al comma 2 prevede che nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico, il comune di Scarperia e San Piero e il soggetto gestore dell'autodromo sono tenuti a concordare, mediante convenzione, le misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico. Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri, tale disposizione, rinviando la disciplina delle attività dell'autodromo ad una convenzione, da stipularsi tra il Comune e il soggetto gestore, ometterebbe di prevedere sia il parere obbligatorio dell'organo tecnico di controllo ambientale competente (ARPA Toscana), come stabilito invece dall'articolo 5, comma 1, del d.P.R. n. 304 del 2001 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447), sia il necessario coinvolgimento dei Comuni contigui. Da qui il contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Per assicurare il rispetto della normativa statale di riferimento ed, altresì, per assicurare uniformità di applicazione della normativa statale su tutto il territorio regionale, il comma 3 dell'art. 8 bis della l.r. 2/2020 stabilisce poi che le eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del d.P.R. 304/2001 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447) abbiano durata quinquennale e non possano essere previste per più di 280 giorni annui di attività continuativa. Con riferimento a tale disposizione il ricorrente ritiene che essa, stabilendo le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente, si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost., nonché con gli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo sotto il profilo della tutela della salute.

Le motivazioni di tale contrasto risiederebbero da una parte nel fatto che la disposizione regionale impugnata non richiamerebbe *“i valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga, desumibili dall'articolo 2, comma 1, lettera g) della legge n. 447/1995 che, in tema di inquinamento acustico, introduce il concetto di valore di attenzione”* e non preciserebbe che i valori derogabili sarebbero esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'articolo 3 del d.P.R. n. 304 del 2001. Dall'altra, prevedendo un limite massimo di giornate in deroga pari a duecentottanta giorni di *“attività continuativa”*, introdurrebbe un riferimento temporale indeterminato e irragionevole a fronte della previsione, da parte dell'articolo 3, comma 5, del d.P.R. n. 304 del 2001, di un periodo massimo di deroga di trenta giorni per le gare di Formula 1, Moto Gran Prix e assimilabili, effettuate negli autodromi e nelle piste di prova già esistenti. Inoltre non prevederebbe il coinvolgimento dei Comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite, come invece imposto dall'articolo 3, comma 8, del d.P.R. n. 304 del 2001.

L'art. 8 bis poi al comma 4 precisa che le deroghe, di norma, non possano prevedere l'esercizio di attività motoristica nelle fasce orarie comprese tra le ore 22 e le ore 7. Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, vietando l'esercizio di attività motoristica tra le ore ventidue e le ore sette del mattino, sottintenderebbe la possibilità di svolgere attività motoristiche in tutto il restante arco temporale, e si porrebbe così in contrasto con l'articolo 3, comma 4, d.P.R. n. 304 del 2001, che consente lo svolgimento di attività motoristiche (diverse da manifestazioni di Formula 1, Moto GP e assimilabili) *“nelle fasce orarie comprese tra le 9 e le 18,30, prevedendo di regola almeno un'ora di sospensione nel periodo compreso tra le ore 12 e le ore 15,30”*.

La Regione Toscana, in pendenza del giudizio di fronte alla Corte costituzionale, per dare seguito alle osservazioni presentate con il ricorso e anche alla luce di nuove valutazioni da parte della Regione stessa per assicurare la maggiore chiarezza possibile delle disposizioni vigenti, ha approvato la legge regionale 22 giugno 2020 n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994), che è intervenuta a modificare la legge regionale 48/1994.

In particolare, sono state inserite nell'articolo 8 bis due modifiche, che prevedono rispettivamente il coinvolgimento dei comuni interessati e dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) nell'adozione da parte del Comune di Scarperia e San Piero, in convenzione con il soggetto gestore dell'autodromo, delle misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, garantendo le cautele tecniche necessarie per lo svolgimento delle attività. Inoltre, in conseguenza della impugnativa del Governo, è stato eliminato il riferimento all'individuazione del numero dei giorni di durata massima delle autorizzazioni in deroga, precedentemente fissato in duecentottanta, nonché alle fasce orarie nell'ambito delle quali può svolgersi l'attività motoristica, rinviando per tale via, direttamente a quanto disposto dalla normativa statale di riferimento.

A seguito delle modifiche intervenute con la legge regionale 42/2020 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso in via integrale rispetto ai commi 2 e 4, e in via parziale rispetto al comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, inserito dall'articolo 3

della legge regionale 2/2020. Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, la relativa accettazione da parte della Regione, il ricorso è stato comunque esaminato nel merito.

La Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della l.r. 2/2020 nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994. In particolare, con riferimento al comma 2 la Corte sottolinea le modifiche apportate dall'articolo 1 della legge regionale 42/2020, in base alle quali è espressamente sancito l'obbligo di sentire i Comuni interessati, nonché il coinvolgimento dell'ARPAT nell'ambito del procedimento volto alla stipula della convenzione tra il Comune e il soggetto gestore dell'autodromo, appaiono soddisfattive rispetto alle doglianze del ricorrente. Parimenti per il comma 4, che è stato integralmente abrogato.

Quanto al comma 3, che stabilisce le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune, la Corte sottolinea che l'articolo 1 della legge regionale 42/2020 ha eliminato il riferimento al periodo temporale massimo di duecentottanta giorni annui di attività continuativa in cui è possibile la concessione delle deroghe, che costituiva oggetto di censura. Con riferimento a tale comma il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso parzialmente, insistendo con riferimento al profilo relativo alla mancata espressa previsione *“che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'articolo 3 DPR n. 304/2001”*. Anche in questo caso, la mancata accettazione della rinuncia da parte della Regione ha determinato la pronuncia nel merito da parte della Corte.

Con riferimento al limite per le deroghe di duecentottanta giorni annui di attività continuativa, l'avvenuta abrogazione dell'inciso nella nuova formulazione del comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, come modificata dalla legge regionale 42/2020, determina la dichiarazione della cessata la materia del contendere. Per quanto riguarda i profili della mancata previsione dei valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447 del 1995, della mancata previsione che i valori limite derogabili siano unicamente quelli di cui all'articolo 3, comma 3, del d.P.R. n. 304 del 2001, nonché del mancato coinvolgimento dei Comuni contigui interessati nel procedimento di concessione delle deroghe, ai sensi dell'articolo 3, comma 8, dello stesso d.P.R. n. 304 del 2001, secondo la Corte si tratta di mere omissioni. Peraltro, ad avviso del giudice delle leggi l'intenzione del legislatore regionale non era affatto quello di sottrarsi alla normativa statale di riferimento.

Sotto questo profilo la Corte sottolinea che proprio l'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994, come introdotto dalla legge regionale 2/2020 chiarisce anzi espressamente al comma 2 che la futura convenzione da stipularsi tra il Comune e il gestore dell'autodromo debba essere concordata *“nel rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico”*.

Dal canto suo, lo stesso comma 3 dell'articolo 8 bis rinvia espressamente all'articolo 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, che disciplina le possibili deroghe accordabili agli autodromi esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso d.P.R. La disposizione regionale impugnata si limita dunque a richiamare la normativa statale pertinente, senza derogare in alcun modo ad essa, ma limitandosi a stabilire la durata quinquennale delle deroghe previste dall'articolo 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, previsione, quest'ultima, sottolinea la Corte, rispetto alla quale peraltro il ricorrente non ha sollevato alcuna obiezione.

Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge regionale 2/2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 8 bis della legge regionale 48/1994.

¹Decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della L. 26 ottobre 1995, n. 447).

SENTENZA N. 3

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-16 marzo 2020, depositato in cancelleria il 12 marzo 2020 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché l'atto di intervento della società Mugello Circuit spa;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Niccolò Pecchioli per la società Mugello Circuit spa, l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 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. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), che ha inserito l'art. 8-bis nella legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48, (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» stabiliti dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), nonché dal d.P.R. 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della legge 26 novembre 1995, n. 447).

Il ricorrente impugna, in particolare, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020 (*recte*, come si evince inequivocabilmente dal ricorso, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994).

2.– In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato dalla società Mugello Circuit spa.

3.– L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso in via integrale rispetto ai commi 2 e 4, e in via parziale rispetto al comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, inserito dall'impugnato art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020.

Non essendo pervenuta, sino al momento dell'udienza, la relativa accettazione da parte della Regione, il ricorso deve essere esaminato nel merito.

4.– Per quanto concerne i commi 2 e 4 – i quali, rispettivamente, demandano la disciplina delle attività dell'autodromo del Mugello a una futura convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo, in cui si regolamenti tra l'altro l'implementazione del sistema di monitoraggio acustico, e vietano l'esercizio di attività motoristica tra le ore ventidue e le ore sette del mattino –, occorre peraltro dichiarare la cessazione della materia del contendere, in ragione delle modifiche apportate a tali disposizioni dall'art. 1 della legge della Regione Toscana 22 giugno 2020, n. 42 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994).

Anzitutto, nel nuovo comma 2 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994 è ora espressamente sancito l'obbligo di sentire i Comuni interessati, nonché il coinvolgimento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT), nel procedimento che conduce alla convenzione tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo del Mugello sulle «misure finalizzate ad implementare la sicurezza degli impianti, a garantire le cautele tecniche necessarie al rispetto delle limitazioni imposte dalla normativa nazionale e regionale vigente, nonché a implementare il sistema di monitoraggio acustico».

Il comma 4, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri è stato, invece, integralmente abrogato.

Tali modifiche appaiono – come risulta del resto dall'atto di rinuncia al ricorso poc'anzi menzionato, e come sostenuto dalla stessa difesa regionale nella memoria illustrativa – integralmente soddisfattive rispetto alle doglianze del ricorrente, il quale dà anche espressamente atto, nel medesimo atto di rinuncia, che le disposizioni regionali impuginate non hanno trovato medio tempore applicazione.

5.– Quanto al comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, che stabilisce le modalità di eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 42 del 2020 ha eliminato il riferimento al periodo temporale massimo di duecentottanta giorni annui di attività continuativa in cui è possibile la concessione delle deroghe, che costituiva oggetto di uno dei profili di censura del secondo motivo di ricorso.

A seguito della segnalata modifica, il testo del comma 3 è attualmente il seguente: «[I]e eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal comune territorialmente competente ai sensi dell'articolo 3, comma 7, secondo periodo, del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2001, n. 304 (Regolamento recante disciplina delle emissioni sonore prodotte nello svolgimento delle attività motoristiche, a norma dell'articolo 11 della Legge 26 ottobre 1995, n. 447), hanno durata quinquennale».

5.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso formulato anche rispetto all'originario comma 3, fatto salvo però il profilo relativo alla mancata espressa previsione «che i valori limite derogabili dalle autorizzazioni di durata quinquennale sono esclusivamente quelli di cui al comma 3 dell'art. 3 DPR n. 304/2001».

La mancata accettazione della rinuncia da parte della Regione impone tuttavia a questa Corte di esaminare nel merito tutte le originarie censure del Presidente del Consiglio, così come sopra sintetizzate (Ritenuto in fatto, punto 1.2.).

5.2.– Rispetto peraltro alla originaria previsione che vietava deroghe ai limiti di emissioni sonore «per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa», l'avvenuta abrogazione dell'inciso nella nuova formulazione del comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1 della legge reg. Toscana n. 42 del 2020, determina la cessazione della materia del contendere in parte qua, come dichiarato dalla stessa Avvocatura

generale dello Stato nel proprio atto di rinuncia e a fronte dell'espresso riconoscimento che la disposizione regionale non ha trovato medio tempore applicazione.

5.3.– Residuano così da esaminare i profili relativi: a) alla mancata previsione dei valori massimi di inquinamento acustico ammissibili in regime di deroga desumibili dall'art. 2, comma 1, lettera g), della legge n. 447 del 1995 (disposizione peraltro non più richiamata nell'atto di rinuncia); b) alla mancata previsione che i valori limite derogabili sono unicamente quelli di cui all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 304 del 2001; c) al mancato coinvolgimento dei Comuni contigui interessati nel procedimento di concessione delle deroghe, ai sensi dell'art. 3, comma 8, dello stesso d.P.R. n. 304 del 2001 (profilo, anch'esso, non più richiamato nell'atto di rinuncia).

Al riguardo, non può non rilevarsi immediatamente che il ricorso statale imputa alla disposizione regionale impugnata mere omissioni: più precisamente, di avere introdotto una disposizione il cui tenore precettivo appare esaurirsi nella previsione di un termine quinquennale per i provvedimenti di deroga ai limiti di emissioni sonore concessi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, omettendo però di precisare quali valori siano derogabili e quali siano inderogabili, nonché di prevedere il coinvolgimento, nel procedimento di concessione delle deroghe, dei Comuni contigui interessati dal superamento dei valori limite.

Tuttavia, dal dato letterale della disposizione impugnata non è possibile evincere l'intenzione del legislatore regionale di sottrarsi alla normativa statale di riferimento, rappresentata tanto dalla legge quadro sull'inquinamento acustico (la legge n. 447 del 1995), quanto dal complesso della disciplina contenuta nel regolamento d'esecuzione per le attività motoristiche costituito per l'appunto dal d.P.R. n. 304 del 2001.

L'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, come introdotto dalla legge reg. Toscana n. 2 del 2020, le cui disposizioni sono state in questa sede impugnate, chiarisce anzi espressamente – al comma 2 – che la futura convenzione da stipularsi tra il Comune di Scarperia e San Piero e il gestore dell'autodromo debba essere concordata «[n]el rispetto della normativa statale in tema di sicurezza e di tutela dall'inquinamento acustico».

Dal canto suo, lo stesso comma 3 dell'art. 8-bis rinvia espressamente all'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, che disciplina le possibili deroghe accordabili agli autodromi esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso d.P.R.

La disposizione regionale impugnata si limita dunque a richiamare la normativa statale pertinente, ribadendo espressamente l'obbligo della sua osservanza, senza derogare in alcun modo ad essa, ma limitandosi a stabilire la durata quinquennale delle deroghe previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001 – previsione, quest'ultima, rispetto alla quale peraltro il ricorrente non solleva obiezioni di sorta.

Eventuali divergenze interpretative – come quelle che traspaiono dalla lettura degli atti difensivi delle parti e dalle opinioni degli amici curiae – circa l'effettiva portata precettiva della normativa statale di riferimento, in particolare relativamente alle condizioni di legittimità delle «deroghe illimitate» previste dall'art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, potranno certo essere affrontate e risolte nelle sedi giurisdizionali opportune, nell'ipotesi in cui dovessero essere impugnati i singoli provvedimenti di deroga ai limiti di emissioni sonore in favore del circuito in questione. Simili questioni esegetiche esorbitano, tuttavia, dal thema decidendum devoluto ora a questa Corte, la quale non può che prendere atto – in presenza dell'integrale richiamo alla normativa statale in materia di emissioni sonore operato dall'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994 – dell'assenza di qualsiasi profilo di contrasto tra la disposizione impugnata e i principi generali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Parimenti, resta del tutto indimostrato l'allegato contrasto della disposizione regionale impugnata con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di tutela della salute di cui all'art. 32 Cost.

5.4.– Da ciò consegue la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, che ha introdotto l'art. 8-bis, comma 3, della legge Reg. Toscana n. 58 del 1994, nella parte che residua alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere, con riferimento a tutti i parametri evocati.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998), nella parte in cui introduce i commi 2 e 4 dell'art. 8-bis della legge della Regione Toscana 27 giugno 1994, n. 48 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore), promosse – in riferimento complessivamente agli artt. 2, 9, 32 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, limitatamente all'inciso «e non possono essere previste per più di duecentottanta giorni annui di attività continuativa», promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 2 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 3 dell'art. 8-bis della legge reg. Toscana n. 48 del 1994, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2021.

Sentenza: 2 dicembre 2020, n. 5 del 2021

Materia: Sanzioni amministrative.

Parametri invocati: artt. 3, 25 (*rectius* 23) e 97 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*).

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, delle restanti disposizioni della l. r. Veneto n. 25/2019 (artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6);
- manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981
- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97Cost.

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto, a seguito di ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge regionale Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*).

Le disposizioni oggetto di censura sono le seguenti:

- articolo 1, comma 1: “*Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto*”.
- articolo 1, comma 2: “*Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa*”
- articolo 4, infine, che dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

In via preliminare la Corte dichiara la manifesta inammissibilità della censura formulata dal Governo relativamente al contrasto tra le disposizioni impugnate e la legge 689/1981 (*Modifiche al sistema penale*) in ragione del fatto che detta legge non ha rango costituzionale né viene evocata come parametro interposto rispetto a parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).

Respinge inoltre le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle relative alla pretesa mancanza di motivazione del complesso delle censure statali che, invece, la Corte ritiene supportate da sintetica ma chiara motivazione; sia quelle relative all'art. 4 della legge in esame in quanto l'abrogazione da esso operata dell'istituto della diffida amministrativa appare inscindibilmente connessa alla introduzione di una nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo.

Procedendo all'esame del merito del ricorso, in riferimento alla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., la Corte prende in considerazione le argomentazioni poste da ciascuna parte a sostegno della propria posizione.

Da un lato la tesi del ricorrente Governo secondo il quale prevedere la possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica all'accertamento della violazione, vanificherebbe l'efficacia deterrente della sanzione; da qui la censura di irragionevolezza intrinseca della disciplina e pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione.

Dall'altro lato la posizione della difesa regionale che, all'opposto, evidenzia la particolare complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo e la prospettiva di un rapporto tra amministrazione e cittadini basato su dialogo e collaborazione, rapporto che si traduce nella previsione di un obbligo di "avvertire" il privato circa la necessità di conformarsi al precetto (chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento) e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli di adeguarsi, prima di dare avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Ciò che *"potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'infettibilità della sanzione"*.

Entrambe le prospettazioni ora richiamate sono ritenute dalla Corte *"non sfornite di plausibilità"* e il sindacato della Corte *"non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate."*

Considerando come anche in ambito penale il legislatore ha progressivamente introdotto meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore - ad esempio con l'introduzione del nuovo art. 162-ter del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario) - la Corte riconosce che simili scelte legislative corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che la stessa ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano - nella materia delle sanzioni amministrative - in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione.

In relazione alla disciplina oggetto di giudizio la Corte ritiene che tali limiti siano rispettati con la conseguente dichiarazione di infondatezza delle censure formulate da Governo per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Sono invece riconosciute fondate le censure formulate con riferimento alla violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative, censure che - valutate le motivazioni formulate nel ricorso - la Corte ritiene doversi riferire all'articolo 23 Cost. (e non all'art. 25 comma 2 come indicato dal Governo).

In via preliminare la Corte ricorda che - secondo la sua costante giurisprudenza- le garanzie poste dall'art. 25 comma 2 Cost. per il diritto penale si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo.

Tuttavia mentre per le sanzioni penali opera una riserva di legge assoluta statale, il potere sanzionatorio amministrativo - che la Regione esercita nelle materie di sua competenza - è soggetto alla riserva di legge relativa di cui all'art. 23, da intendersi riferita anche alla legge regionale.

Resta fermo comunque che anche in relazione alle sanzioni amministrative vi è l'esigenza di una predeterminazione con fonte legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio: individuazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, tipologia e quantum della sanzione, struttura di eventuali cause esimenti.

Fino dalla sentenza n. 447 del 1988, la Corte *“ha ricollegato espressamente la ratio della necessaria «prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.”*. Ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto: assicurare al cittadino tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità.

E la predeterminazione dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio è di competenza dell'organo legislativo che, rappresentando l'intero corpo sociale, consente la partecipazione delle minoranze alla formazione della legge.

Sebbene la riserva di legge ex art. 23 cost. sia relativa e quindi consenta integrazioni da parte di fonti secondarie ciò non può costituire *“giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).”*

Deve quindi essere la legge che, pur rinviando a una fonte secondaria, definisce i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). E ciò a maggior ragione quando la prestazione imposta ha natura sanzionatoria di una condotta illecita.

Sulla base di quanto ora richiamato la Corte ritiene illegittime le disposizioni impugnate: essa afferma infatti che le stesse affidano ad un atto di Giunta la disciplina di un istituto che ha lo scopo di evitare l'applicazione di sanzioni a chi pur ha violato la legge. La norma primaria *“omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché - non da ultimo - le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.”*

Le disposizioni in esame risultano demandare la definizione di tutti questi elementi ad un atto di Giunta sentita la competente commissione consiliare, e ciò si configura come una violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost. 6.

La Corte ravvisa quindi una radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 che determina l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 1, commi 1 e 2, quanto dell'art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall'art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull'evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene estesa - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) -

anche alle restanti disposizioni della legge impugnata, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell'art. 1.

SENTENZA N. 5

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 settembre 2019, depositato in cancelleria il 30 settembre 2019, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 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 gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative), per violazione complessivamente degli artt. 3, 25 e 97 della Costituzione, nonché per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative».

L'art. 1, comma 1, impugnato recita: «Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato».

Prosegue il comma 2: «Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato

in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa».

L'art. 4, infine, dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

2.– Va anzitutto dichiarata manifestamente inammissibile la censura – peraltro solo accennata nel ricorso statale – fondata sul preteso contrasto tra le disposizioni impugnate e la disciplina generale delle sanzioni amministrative dettata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che non ha rango costituzionale e non è qui evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).

3.– Devono invece essere disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle (formulate soltanto con la memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza) relative al complesso delle restanti censure statali, che la difesa regionale ritiene essere del tutto sprovviste di motivazione, e che appaiono invece a questa Corte supportate da sintetica ma chiara argomentazione; sia quella concernente l'impugnato art. 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, dal momento che l'abrogazione da esso operata dell'indicato istituto della diffida amministrativa appare – nella stessa logica della legge oggetto della presente impugnazione – inscindibilmente connessa alla introduzione, da parte dell'impugnato art. 1, comma 1, in luogo della precedente diffida, di una nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo, concepita quale più favorevole per il destinatario della norma.

4.– Nel merito, possono essere esaminate congiuntamente le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., che si basano entrambe sull'argomento secondo cui la previsione di una possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica al suo accertamento, vanificherebbe di fatto l'efficacia deterrente della sanzione; con conseguente irragionevolezza intrinseca della disciplina e connesso pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa Corte ritiene che tali censure non siano fondate.

4.1.– Il ricorrente assume il contrasto delle disposizioni impugnate con principi – discendenti dagli artt. 3 e 97 Cost. – che vincolano, allo stesso modo, il legislatore statale e quello regionale.

La difesa regionale ribatte anzitutto che, nell'ambito stesso della legislazione statale, sarebbero rinvenibili vari istituti strutturati attorno a una logica analoga a quella della disciplina impugnata.

Peraltro, gli esempi formulati dalla difesa regionale non appaiono particolarmente calzanti: il primo – quello previsto dall'art. 1, comma 6, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro) – perché contenuto in una legge delega mai attuata sul punto specifico; il secondo – l'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» – giacché riferita a un istituto che, da un lato, presuppone l'originaria conformità dell'intervento edilizio alla disciplina urbanistica ed edilizia, e che, dall'altro lato, è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione maggiorato, in chiave evidentemente sanzionatoria per l'illecito realizzato in assenza di permesso di costruire o delle condizioni equiparate.

Anche altri istituti di carattere riparatorio previsti dalla legislazione statale tengono ferme talune conseguenze sanzionatorie – sia pure significativamente attenuate – a carico del trasgressore che abbia rimosso le conseguenze dell'illecito, conformandosi al precetto precedentemente violato, entro un termine concessogli all'uopo dall'autorità che ha accertato l'illecito (si vedano, ad esempio, l'art. 13 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, recante «Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della L. 14 febbraio 2003, n. 30»; gli artt. 20 e 21 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, recante «Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro»; l'art. 301 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute

e della sicurezza nei luoghi di lavoro»; gli artt. da 318-bis a 318-septies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).

Nell'ambito del diritto penale tributario, poi, l'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), come sostituito dall'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), prevede la non punibilità di taluni reati tributari se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari – comprensivi però degli interessi e delle sanzioni irrogate dall'amministrazione – siano stati integralmente estinti.

Nel meccanismo disegnato dalla legge regionale qui impugnata, invece, la «regolarizzazione degli adempimenti» o la «rimozione degli effetti» dell'illecito avviene senza alcuna conseguenza sanzionatoria per il suo autore, una volta che l'illecito sia stato scoperto dagli organi preposti, ma ancora non formalmente accertato.

Dal che la preoccupazione, sottesa al ricorso statale, che la disciplina qui censurata possa indebolire l'efficacia deterrente delle sanzioni comminate dal legislatore regionale, incentivando in sostanza il destinatario della norma a tenere il comportamento vietato o a non adempiere l'obbligo imposto dalla norma sino a che l'inosservanza non venga scoperta dagli organi a ciò preposti, confidando nella possibilità di un adempimento successivo, in grado di impedire l'irrogazione di ogni sanzione a suo carico.

4.2.– Tuttavia, nel sostenere la legittimità costituzionale della disposizione impugnata la difesa regionale pone altresì l'accento – da un lato – sull'elevato livello di complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo, e – dall'altro – sulla prospettiva di un rapporto tra pubblica amministrazione e consociati imperniato su uno schema dialogico-collaborativo anziché oppositivo, che si traduce qui nell'imposizione di un obbligo di “avvertire” il privato circa la necessità di conformarsi al precetto, opportunamente chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento, e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli l'adeguamento al precetto stesso, prima che possa essere dato avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Un meccanismo, questo, che – osserva la difesa regionale – potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indefettibilità della sanzione.

4.3.– A fronte di tali opposte prospettazioni, nessuna delle quali sfornita di plausibilità, il sindacato di questa Corte – al metro degli evocati artt. 3 e 97 Cost. – non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate.

Non sfugge, tra l'altro, a questa Corte che in riferimento all'ambito contiguo del diritto penale la possibilità di riservare maggiore spazio a meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore, è stata esplorata recentemente anche dal legislatore statale con l'introduzione del nuovo art. 162-ter del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), che prevede per l'appunto l'estinzione dei delitti procedibili a querela soggetta a remissione – senza alcuna residua sanzione per il trasgressore – quando, anche in assenza di remissione della querela da parte della persona offesa, questi abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato ed eliminato, ove possibile, le conseguenze dannose o pericolose di esso entro l'apertura del dibattimento di primo grado.

Scelte legislative siffatte corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che questa Corte ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano – nella materia delle sanzioni amministrative – in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione; ciò che appare da escludere rispetto a una disciplina come quella in questa sede all'esame.

5.– Sono, invece, fondate le questioni promosse in riferimento al principio di legalità delle sanzioni amministrative, da intendersi come implicitamente riferite all'art. 23 Cost. anziché, come erroneamente indicato dal ricorrente, all'art. 25, secondo comma, Cost., come si evince dal tenore complessivo della motivazione del ricorso.

5.1.– Va preliminarmente rammentato che, secondo l'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, le garanzie discendenti dall'art. 25, secondo comma, Cost. si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo (sentenze n. 134 del 2019, n. 223 del 2018, n. 121 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 104 del 2014), con l'eccezione però della riserva assoluta di legge statale, che vige per il solo diritto penale stricto sensu, come da ultimo precisato dalla sentenza n. 134 del 2019. Tale pronuncia ha altresì ribadito che il potere sanzionatorio amministrativo – che il legislatore regionale ben può esercitare, nelle materie di propria competenza – resta comunque soggetto alla riserva di legge relativa all'art. 23 Cost., intesa qui anche quale legge regionale.

Anche rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo – di fonte statale o regionale che sia – si pone, in effetti, un'esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al quantum della sanzione stessa, sia – ancora – alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi, pure in questo caso, di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità (sentenza n. 32 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto): abusi che possono radicarsi tanto nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio.

Questa esigenza è stata, del resto, già posta in evidenza da una risalente pronuncia di questa Corte, che ha altresì ricollegato espressamente la ratio della necessaria «prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (sentenza n. 447 del 1988).

Tutto ciò impone che a predeterminare i presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio sia l'organo legislativo (statale o regionale), il quale rappresenta l'intero corpo sociale, consentendo anche alle minoranze, nell'ambito di un procedimento pubblico e trasparente, la più ampia partecipazione al processo di formazione della legge (sentenza n. 230 del 2012); mentre tale esigenza non può ritenersi soddisfatta laddove questi presupposti siano nella loro sostanza fissati da un atto amministrativo, sia pure ancora di carattere generale.

È bensì vero che la riserva di legge espressa dall'art. 23 Cost. è intesa quale riserva relativa, che tollera come tale maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie (così anche la già citata sentenza n. 134 del 2019); ma questa Corte ha già avuto modo di precisare che tale carattere della riserva in questione «non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all'idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).

Tale principio implica dunque che – laddove la legge rinvii a un successivo provvedimento amministrativo generale o ad un regolamento – sia comunque la legge stessa a definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell'amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). Ciò che non può non valere anche quando la prestazione imposta abbia natura sanzionatoria di una condotta illecita.

5.2.– Una simile esigenza di predeterminazione, da parte della fonte primaria, dei presupposti dell'applicazione (o non applicazione) della sanzione amministrativa non può, all'evidenza, ritenersi soddisfatta da una disciplina come quella all'esame, che affida quasi interamente a un atto della

Giunta la disciplina di un istituto che, secondo le dichiarate intenzioni del legislatore regionale, ha lo scopo di evitare di sanzionare chi pure sia stato sorpreso a violare la legge.

Tale disciplina – lungi dal limitarsi ad affidare all'autorità amministrativa un ruolo «meramente compilatorio», come sostenuto dalla difesa regionale, e lungi dal riservare alla stessa semplici specificazioni di carattere tecnico del precetto, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 134 del 2019 – omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché – non da ultimo – le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.

Tutti questi profili sono affidati pressoché interamente alle determinazioni di un atto della Giunta regionale, da assumere semplicemente «sentita la competente commissione consiliare», anziché essere predeterminati dalla legge regionale stessa.

Dal che il contrasto della disciplina medesima con il principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all'art. 23 Cost.

6.– La radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina della «regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative» introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 determina l'illegittimità costituzionale tanto dell'art. 1, commi 1 e 2, che prevedono – senza compiutamente disciplinarlo – l'istituto; quanto dell'art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall'art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull'evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va peraltro estesa anche alle restanti disposizioni della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell'art. 1.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019;

3) *dichiara* manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981 che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge reg. Veneto n. 25 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3 e 97 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 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 gennaio 2021.

Sentenza: 2 dicembre 2020, n. 6 del 2021

Materia: Sicurezza urbana - controllo faunistico - tutela dell'ambiente – caccia.

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e lett. h).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015).

Esito: non fondatezza.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli.

Sintesi:

La disposizione impugnata si compone di due periodi, entrambi impugnati. Nell'ambito delle disposizioni per il rafforzamento delle funzioni di polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze, si dispone al primo periodo che la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco, delegandone l'attuazione alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'art. 52 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Il secondo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 consente alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, di chiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica.

La prima questione non è fondata.

La Corte evidenzia come, seppure gli interventi di contenimento della fauna selvatica possano anche arrivare all'abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane, tale fattispecie si differenzia totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi, che prevedono il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e che, in quanto tali, rientrano nella competenza statale in materia di ambiente.

Pertanto, l'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane, ancorché veda coinvolte le guardie venatorie volontarie, **non rientra nella materia dell'ambiente**.

Secondo la Corte la normativa regionale in esame, limitandosi a consentire ai sindaci, titolari di poteri contingibili e urgenti, di avvalersi su loro richiesta della polizia amministrativa e delle suddette guardie giurate, **non può neppure essere ricondotta alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica**, stante la peculiare natura e finalità degli interventi di contenimento in questione.

Poiché la sicurezza e il decoro delle aree urbane non possono consentire la presenza di una fauna selvatica di grossa taglia quali gli ungulati, ciò distingue i richiamati interventi di contenimento da quelli previsti in ambito ambientale dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 «per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione

biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche».

In riferimento alla seconda questione di costituzionalità, il ricorrente ritiene il secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 lesivo della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e ciò per i dubbi che la disposizione potrebbe generare ponendo in capo alla polizia locale, nel corso dell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, la facoltà di chiedere all'autorità competente l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire la pubblica incolumità.

Anche tale censura non è fondata.

La norma impugnata prevede che la polizia amministrativa possa richiedere all'autorità competente i «provvedimenti necessari» a garantire la tutela e l'incolumità pubblica e, quindi, conferisce un mero potere di segnalazione volto a sollecitare l'intervento dei soggetti di volta in volta deputati a provvedere, in base alle disposizioni di legge vigenti e in relazione alle circostanze del caso concreto.

E' proprio la genericità della prescrizione dettata dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 ad escludere che si verifichino la confusione e i dubbi interpretativi prospettati dalla difesa dello Stato e l'interferenza nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché la mera previsione di un indeterminato obbligo di segnalazione, senza l'attribuzione di alcuna specifica competenza e la previsione di alcuno specifico provvedimento, non può che rinviare alle vigenti disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica per la definizione del concreto intervento da effettuare.

SENTENZA N. 6

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015).

1.1.– La disposizione impugnata si compone di due periodi, entrambi impugnati. Nell'ambito delle disposizioni per il rafforzamento delle funzioni di polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze, si dispone al primo periodo che la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco, delegandone l'attuazione alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'art. 52 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Secondo la difesa dello Stato l'impiego delle guardie costituirebbe un'illegittima invasione della materia ambientale, riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che individua in modo tassativo i soggetti

abilitati all'attuazione delle misure di controllo faunistico, senza includervi le guardie venatorie volontarie.

2.- È impugnato anche il secondo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, che consente alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, di chiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica, poiché, secondo la difesa dello Stato, potrebbe generare dubbi interpretativi comportanti ricadute nella materia «ordine pubblico e sicurezza», in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

3.- La prima questione non è fondata.

4.- Va innanzitutto precisato che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine al primo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, ne invoca l'illegittimità costituzionale esclusivamente sotto il profilo dell'invasione da parte della legge regionale della competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tuttavia, l'individuazione della materia nella quale si colloca la disposizione impugnata va operata avendo riguardo all'oggetto, alla ratio e alla finalità della disciplina e verificando il nucleo delle prescrizioni e la finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti della stessa (sentenze n. 291 e n. 116 del 2019, n. 108 e n. 81 del 2017, e n. 21 del 2016).

5.- Ora, la disposizione impugnata è contenuta nella legge reg. Toscana n. 70 del 2019 che, ai fini del contenimento degli ungulati in aree urbane, si limita a prevedere, su autorizzazione della Regione, l'eventuale utilizzazione, da parte dei sindaci, della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze, cui è rimesso anche il coordinamento delle guardie venatorie volontarie.

Seppure gli interventi di contenimento della fauna selvatica possono anche arrivare all'abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane, è di tutta evidenza come tale fattispecie si differenzi totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi, che prevedono il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e che, in quanto tali, rientrano nella competenza statale in materia di ambiente.

Pertanto, l'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane, ancorché veda coinvolte le guardie venatorie volontarie, non rientra nella materia dell'ambiente.

6.- La normativa regionale in esame, limitandosi a consentire ai sindaci, titolari di poteri contingibili e urgenti, di avvalersi su loro richiesta della polizia amministrativa e delle suddette guardie giurate, non può neppure essere ricondotta alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica, stante la peculiare natura e finalità degli interventi di contenimento in questione.

È evidente che la sicurezza e il decoro delle aree urbane non possano consentire la presenza di una fauna selvatica di grossa taglia quali gli ungulati, e ciò distingue i richiamati interventi di contenimento da quelli previsti in ambito ambientale dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 «per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche».

7.- In riferimento alla seconda questione di costituzionalità, il ricorrente ritiene il secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 lesivo della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e ciò per i dubbi che la disposizione potrebbe generare ponendo in capo alla polizia locale, nel corso dell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, la facoltà di chiedere all'autorità competente l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire la pubblica incolumità.

8.- In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla Regione, secondo la quale la difesa statale non avrebbe chiarito i dubbi interpretativi che la disposizione impugnata potrebbe generare.

La motivazione posta a fondamento del ricorso, infatti, seppure stringata, è sufficientemente chiara e idonea ad enucleare il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal Presidente del Consiglio

dei ministri, temendo che il conferimento alla polizia provinciale e alla polizia metropolitana del generico potere di chiedere l'emissione dei provvedimenti necessari alla tutela della pubblica incolumità possa generare dubbi sul contenuto del provvedimento e sul soggetto competente ad adottarlo.

9.– Nel merito anche la seconda questione non è fondata.

La norma impugnata prevede che la polizia amministrativa possa richiedere all'autorità competente i «provvedimenti necessari» a garantire la tutela e l'incolumità pubblica e, quindi, conferisce un mero potere di segnalazione volto a sollecitare l'intervento dei soggetti di volta in volta deputati a provvedere, in base alle disposizioni di legge vigenti e in relazione alle circostanze del caso concreto.

Invero, è proprio la genericità della prescrizione dettata dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 ad escludere che si verifichino la confusione e i dubbi interpretativi prospettati dalla difesa dello Stato e l'interferenza nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché la mera previsione di un indeterminato obbligo di segnalazione, senza l'attribuzione di alcuna specifica competenza e la previsione di alcuno specifico provvedimento, non può che rinviare alle vigenti disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica per la definizione del concreto intervento da effettuare.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, dell'art. 3, comma 3, primo periodo, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), e dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2021.

Sentenza: 3 dicembre 2020, n. 7 del 2021

Materia: Volontariato- politiche sociali – sanità – autorizzazione e accreditamento di strutture.

Parametri invocati: articoli 3, 32, 41, 117, terzo comma e 118, quarto comma, della Costituzione e articolo 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 9, commi 36, 51, lettera b), e 67, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 51, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione»;
- illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo articolo 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, in riferimento all'art. 32 della Costituzione;
- cessazione della materia del contendere in ordine alle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Paola Garro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso distinte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 36, 51, lettera b), e 67 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 41, 117, terzo comma, e 118, quarto comma, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

L'art. 9, comma 36, della legge friulana ha sostituito il comma 29 dell'art. 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2018, n. 29 (Legge di stabilità 2019), prevedendo la concessione alle associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in regione, iscritte nei rispettivi registri regionali e aventi quali esplicite finalità statutarie la tutela e promozione sociale delle persone con disabilità, di contributi straordinari per sostenere l'acquisto di autoveicoli allestiti per il trasporto di persone con disabilità. Per il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto discriminerebbe le associazioni che, pur in possesso delle altre condizioni, risultino però iscritte in registri diversi da quelli della Regione Friuli secondo la disciplina applicabile fino alla piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, previsto dal Codice del Terzo settore. La stessa censura, dato il carattere di disciplina "a regime" della previsione impugnata, rimarrebbe valida anche una volta divenuto operativo il Registro unico nazionale. Inoltre, la disposizione medesima limiterebbe l'accesso ai contributi alle sole due tipologie di enti ivi indicate mentre il codice del Terzo settore ha inteso equiparare dal punto di vista funzionale

tutti gli enti che ne fanno parte. Poiché i compiti che tali enti possono svolgere devono consistere nelle “attività di interesse generale” enumerate dall’art. 5 del codice, l’accesso ai contributi non potrebbe essere limitato solo ad alcuni di questi enti, escludendone altri pur operanti nello stesso campo di attività. La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere poiché a fronte della modifica legislativa intervenuta in corso di giudizio, ha ritenuto al contempo sussistenti le due condizioni richieste per tale dichiarazione, ovvero il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione *medio tempore* della disposizione impugnata.

La seconda disposizione censurata dall’Avvocatura erariale contenuta nel comma 51, lettera b), dell’art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, prevede la concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari con almeno un componente **residente in Regione da non meno di cinque anni continuativi e la non computabilità, in caso di rimpatrio di coregionali, del periodo di residenza all'estero che non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione. Il ricorrente contesta la previsione dell'accesso alla prestazione basata in modo decisivo su una circostanza - ovvero sulla durata quinquennale della residenza in Regione, salvo deroga relativa al periodo di residenza all'estero - che non ha alcuna connessione con lo stato di bisogno a cui la prestazione stessa intende rimediare. Da ciò conseguirebbe il carattere irragionevole e discriminatorio della disposizione perché in violazione dell'art. 3 Cost. escluderebbe dalla prestazione situazioni di povertà maggiori di altre solo perché nessun componente del nucleo familiare ha risieduto in Regione per almeno cinque anni. La Corte richiama precedenti pronunce in cui è stato chiarito che la residenza prolungata potrebbe semmai rilevare come criterio premiale, da valutare in sede di formazione della graduatoria ma non può costituire, come nella norma impugnata, un requisito che preclude di per sé l'accesso alle prestazioni. Invero, mentre il requisito della mera residenza serve a identificare l'ente pubblico competente ad erogare una certa prestazione, quello della residenza protratta nel tempo determina, per i giudici di legittimità, una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale se serve per escludere l'accesso a prestazioni connesse a bisogni primari di soggetti imputabili solo di aver esercitato il proprio diritto di libertà di circolazione. Per la Corte è altresì irragionevole negare una certa prestazione a chiunque abbia la mera residenza nella Regione (non protratta, cioè, per un certo periodo minimo) poiché, anche in questo caso, non sussiste nessuna correlazione tra il soddisfacimento di bisogni primari di chi è residente nel territorio regionale e la protrazione nel tempo di tale residenza. Allo stesso modo è irragionevole la deroga connessa al periodo di residenza all'estero che non verrebbe computato ai fini della concessione della prestazione. Da qui la pronuncia di illegittimità parziale della disposizione censurata.**

Ai fini della programmazione regionale, per consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo di strutture residenziali per anziani non autosufficienti, il comma 67 dell’art. 9 della legge regionale impugnata prevede la sospensione della presentazione delle domande per l’ottenimento dell’autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate all’esercizio in via definitiva o in deroga temporanea, per le quali resta ammessa la possibilità di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede. La disposizione citata contrasterebbe con le previsioni statutarie e costituzionali che riconducono alla legislazione concorrente la materia, ovvero, rispettivamente l’art. 5, numero 16), dello statuto di autonomia, in relazione a “igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera”, e l’art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla tutela della salute. In particolare, verrebbero in rilievo gli artt. 8 ter e 8 quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che stabiliscono una netta distinzione per contenuto, presupposti e funzione, tra autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie: la prima, infatti, presuppone una semplice valutazione del fabbisogno complessivo e della distribuzione territoriale delle strutture stesse, mentre il secondo comporta l’inserimento funzionale della struttura sanitaria autorizzata nel servizio sanitario regionale che deve remunerare le prestazioni rese dalle strutture accreditate. Per

l'Avvocatura erariale non sarebbe, pertanto, consentito collegare la proponibilità delle domande di autorizzazione per la realizzazione di nuove strutture sanitarie all'esito dei procedimenti di accreditamento di quelle esistenti, senza peraltro prevedere alcun termine. Il ricorrente lamenta, altresì, la lesione dell'art. 41 Cost. nella parte in cui afferma che l'iniziativa economica privata è libera e in quella in cui garantisce la libera concorrenza. Si richiama nel ricorso l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui il sistema di norme che regolamentano l'accesso al mercato di privati che intendono erogare prestazioni sanitarie senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica non deve tradursi in una compressione della libertà di iniziativa economica privata; nello stesso senso si ricorda come una politica di contenimento dell'offerta sanitaria possa tradursi in una posizione di privilegio degli operatori del settore già presenti nel mercato, che possono incrementare la loro offerta a discapito dei nuovi soggetti che vogliono entrarvi.

Per la Corte, il parametro che rileva è quello dell'art. 117, terzo comma, Cost. e non quello statutario - essendo la relativa competenza in tema di tutela della salute più favorevole rispetto a quello previsto nello statuto di autonomia. E alla luce del parametro individuato, la questione risulta fondata per i motivi di seguito esposti.

Il fabbisogno rilevante ai fini del rilascio dell'autorizzazione è ben distinto dal fabbisogno rilevante ai fini dell'accreditamento. Invero, quest'ultimo è il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), mentre il primo è il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio per il quale rileva la localizzazione delle strutture già presenti, al fine di garantirne la corretta distribuzione sul territorio in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte. Pertanto, il fabbisogno rilevante ai fini del rilascio dell'autorizzazione implica una valutazione complessiva che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate, mentre il fabbisogno rilevante ai fini dell'accreditamento riguarda unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento solo dei presidi direttamente gestiti dalle ASL, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché dei soggetti accreditati, con esclusione quindi delle strutture private non accreditate. Ne consegue che **la disposizione impugnata contraddice il principio fondamentale contenuto nell'art. 8 ter del d.lgs. 502 del 1992 per il quale l'autorizzazione non è subordinata alla verifica di compatibilità con il fabbisogno programmato delle prestazioni LEA rese dalla Regione ma a quella con il fabbisogno complessivo e attuale della Regione, non essendo rilevanti, a tal fine, che le prestazioni saranno richieste al Servizio sanitario regionale o saranno invece rese in regime di diritto privato.** Inoltre, la norma impugnata, attraverso la prevista sospensione delle autorizzazioni alla realizzazione di nuove strutture, introduce una indebita barriera all'ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie in questione da parte di nuovi operatori economici in contrasto, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.

SENTENZA N. 7

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 36, 51, lettera b), e 67, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-15 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, iscritto al n. 108 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 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 distinte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 36, 51, lettera b), e 67 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32, 41, 117, terzo comma, e 118, quarto comma, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia).

2.– La prima disposizione impugnata, recata dal comma 36 del citato art. 9, ha sostituito il comma 29 dell'art. 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2018, n. 29 (Legge di stabilità 2019), prevedendo che «[l]'Amministrazione regionale, al fine di sostenere il sistema di mobilità e accessibilità a favore delle persone con disabilità, è autorizzata a concedere alle associazioni di volontariato e di promozione sociale con sede in regione, iscritte nei rispettivi registri regionali e aventi quali esplicite finalità statutarie la tutela e promozione sociale delle persone con disabilità, contributi straordinari per sostenere gli oneri connessi all'acquisto di autoveicoli di categoria M1 e M2 allestiti per il trasporto di persone con disabilità».

In violazione dell'art. 3 Cost., secondo il ricorso statale, la norma citata discriminerebbe le associazioni che, pur in possesso delle altre condizioni, risultino iscritte in registri diversi da quelli della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia secondo la disciplina tuttora applicabile fino alla piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, previsto dagli artt. 45 e seguenti del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma

2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106». La stessa censura, dato il carattere di «disciplina “a regime”» della previsione impugnata, rimarrebbe valida anche una volta divenuto operativo il Registro unico nazionale.

Il contrasto con l’art. 3 Cost. è altresì motivato perché la disposizione medesima limiterebbe l’accesso ai previsti contributi alle sole due tipologie di enti ivi indicate laddove, invece, il codice del Terzo settore avrebbe inteso equiparare dal punto di vista funzionale tutti gli enti che ne fanno parte. Poiché i compiti che tali enti possono svolgere devono consistere nelle «attività di interesse generale» enumerate dall’art. 5 del codice, l’accesso ai contributi non potrebbe essere limitato solo ad alcuni di questi enti, escludendone altri pur operanti nello stesso campo di attività.

Infine, è addotta la violazione del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. perché la norma censurata, favorendo con i contributi solo talune tipologie di enti, interferirebbe in modo indebito con la libera dinamica delle formazioni sociali, orientando «“dall’alto” la libertà associativa del terzo settore, spingendola a preferire questi tipi di enti».

2.1.– È necessario innanzitutto verificare l’effetto dello *ius superveniens* nel giudizio in corso, poiché, come segnalato già nell’atto di costituzione, la disposizione regionale sostituita da quella impugnata è stata abrogata dall’art. 8, comma 7, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 novembre 2019, n. 16 (Misure finanziarie intersettoriali), a decorrere dal 7 novembre 2019.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono, al contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020; n. 287 e n. 56 del 2019).

La prima condizione deve ritenersi realizzata, in quanto contestualmente alla richiamata abrogazione, i commi da 1 a 6 del citato art. 8 hanno modificato la disciplina dei contributi in questione in termini oggettivamente satisfattivi delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto anche l’Avvocatura ha riconosciuto nella propria memoria.

La resistente ha poi attestato la mancata applicazione della norma impugnata, depositando la nota della competente direzione regionale, datata 30 novembre 2020; a seguito della stessa l’Avvocatura generale ha concluso in pubblica udienza per la cessazione della materia del contendere. D’altro canto, già dai lavori preparatori dell’art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2019 – in particolare, dalla relazione tecnico-finanziaria dell’emendamento poi approvato – risulta che la copertura della spesa per i contributi come ridisciplinati è avvenuta mediante lo storno delle somme stanziare sul capitolo di bilancio relativo alla norma abrogata, delle quali è attestata la integrale disponibilità e l’assenza di programmi di spesa in precedenza adottati.

Anche la seconda condizione si è quindi realizzata; va pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 36, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019.

3.– Con il secondo motivo è impugnato il comma 51, lettera b), dell’art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019. Nel suo complesso, la disposizione prevede che «[l]e risorse del fondo per il contrasto alla povertà trasferite ai Servizi sociali dei Comuni (SSC) a titolo di acconto ai sensi dell’articolo 9, comma 9, lettera a), della legge regionale 29/2018 e non utilizzate nell’anno 2019, sono confermate in capo ai SSC per la concessione di interventi di contrasto alla povertà a favore di nuclei familiari come definiti dall’articolo 2, comma 5, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, aventi almeno un componente che sia in possesso, congiuntamente, dei seguenti requisiti:

a) cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell’Unione europea, ovvero suo familiare come individuato dall’articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che sia titolare del diritto

di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

b) residenza in regione da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione».

La censura del ricorrente contesta la previsione dell'accesso alla prestazione basata in modo decisivo sulla durata della residenza in Regione, ovvero su una circostanza priva di specifica connessione con lo stato di bisogno a cui la prestazione stessa mira a porre rimedio. Da ciò conseguirebbe il carattere irragionevole e discriminatorio della disposizione perché, in violazione dell'art. 3 Cost., escluderebbe dalla prestazione situazioni di povertà maggiori di altre, solo perché nessun componente del nucleo familiare ha risieduto in Regione per almeno cinque anni. In senso contrario non rilevarebbe la finalità diretta a evitare abusi: per un verso, «anche la mera residenza [potrebbe] attestare il radicamento territoriale e il carattere non abusivo del trasferimento»; per altro verso, gli abusi non potrebbero essere presunti ex lege ma accertati mediante appositi procedimenti di controllo.

In ogni caso non potrebbero essere richiesti requisiti di residenza minima a fronte di prestazioni assistenziali volte a sopperire a necessità fondamentali degli individui, come la protezione dallo stato di indigenza dell'intero nucleo familiare.

La disciplina del «rimpatrio di corregionali» è parimenti censurata per incongruità tra fini e mezzi, poiché «assunto come fine limitare le prestazioni ai soli casi che manifestino un effettivo radicamento con la regione, è contraddittorio equiparare a tali casi quello in cui l'interessato non abbia risieduto in regione perché residente, addirittura, all'estero».

La norma, infine, sarebbe irragionevole anche per l'assoluta indeterminatezza del presupposto; trattandosi di disposizione eccezionale, sarebbe stata necessaria la definizione dei termini «corregionali» e «rimpatrio», invece mancante.

3.1.– La norma impugnata dispone anzitutto un criterio di ammissione alla prestazione, basato sulla residenza protratta in Regione per almeno cinque anni continuativi; stabilisce poi una previsione derogatoria per il «caso di rimpatrio di corregionali».

Va dunque prioritariamente scrutinata la questione sul requisito della residenza protratta, che si pone come logico presupposto della seconda parte della impugnativa.

Essa è fondata.

La censurata previsione del comma 51 intende consentire ai Comuni il reimpiego delle specifiche risorse loro trasferite, ma non utilizzate nel 2019, per la prima attuazione degli interventi del «fondo di contrasto alla povertà» istituito per lo stesso anno dall'art. 9, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2018.

Quest'ultima disposizione chiarisce che il fondo è introdotto «[n]elle more della compiuta valutazione del periodo di sperimentazione della Misura attiva di sostegno al reddito di cui all'articolo 2 della legge regionale 10 luglio 2015, n. 15 (Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito), e della revisione delle misure nazionali in materia di contrasto alla povertà e di inclusione sociale [...] al fine di garantire la continuità degli interventi economici a favore dei nuclei familiari in condizioni di disagio economico ed esclusione sociale». Il successivo comma 9 indica come destinatari del fondo gli enti gestori dei servizi sociali dei Comuni, tra i quali le risorse sono ripartite assegnando «una quota pari al 50 per cento delle risorse disponibili, a titolo di acconto per consentire l'avvio delle erogazioni degli interventi economici, sulla base delle Misure attive di sostegno al reddito in corso di concessione alla data del 30 giugno 2018» (così la lettera a, richiamata dalla disposizione impugnata); la ripartizione delle restanti risorse avviene in base al fabbisogno necessario alla copertura delle domande in carico per tutto il periodo di concessione (così la lettera b dello stesso comma 9).

Le articolate previsioni contenute nei successivi commi da 10 a 19 individuano, infine, come beneficiari del fondo i nuclei familiari aventi determinati requisiti economici e coordinano le misure di sostegno del fondo con quelle analoghe di fonte sia statale sia regionale.

3.2.– Proprio quest’ultimo aspetto, relativo al coordinamento e alla integrazione delle misure aventi la medesima finalità, è valorizzato, da più punti di vista, dalla difesa della resistente e in particolare per ritenere che il legislatore regionale avrebbe agito nell’ottica di garantire una sostanziale continuità degli interventi regionali di sostegno al reddito dei nuclei familiari legati al territorio, coordinandoli però con le significative riforme degli analoghi strumenti apprestati dallo Stato. In quest’ottica, la disposizione impugnata si sarebbe occupata delle risorse stanziare per l’attuazione della misura di sostegno regionale che non sono state utilizzate nel 2019, in quanto rivelatesi eccedenti rispetto al bisogno: per le stesse avrebbe quindi stabilito una diversa destinazione in quanto costituirebbero un surplus rispetto a esigenze di carattere primario.

L’argomento tuttavia non è dirimente, anche perché la censura del ricorrente, prescindendo dalla provenienza delle risorse, si concentra piuttosto sullo specifico requisito della residenza quinquennale, necessario per beneficiare delle prestazioni concesse dai Comuni con le risorse in capo ad essi «confermate» dalla norma.

Occorre poi soprattutto considerare che la disposizione censurata non disciplina la struttura e il contenuto degli interventi di contrasto concessi dai servizi sociali comunali, ma si limita: a) a “confermare” in capo ai servizi sociali dei Comuni le risorse già trasferite e non utilizzate per il 2019; b) ad affermare che queste devono essere utilizzate per la concessione di generici interventi di contrasto alla povertà; c) a dettare criteri di selezione dei destinatari.

Ciò a differenza di quanto è dato riscontrare nella disciplina che ha istituito il fondo per l’anno 2019, che invece, come anche quella relativa alla misura attiva di sostegno al reddito che l’ha preceduto, prevedeva espressamente due componenti, una di carattere economico e una di inclusione sociale; quest’ultima, in particolare, strutturata mediante la sottoscrizione di un patto cui erano obbligatoriamente tenuti (a pena di decadenza dal beneficio economico) i componenti maggiorenni del nucleo familiare.

Va inoltre rimarcato che la previsione impugnata nemmeno contiene alcuna disposizione di coordinamento con la disciplina sul Reddito di cittadinanza, mentre entrambe le precedenti discipline regionali si raccordavano con le vigenti misure statali di sostegno al reddito, prevedendo un’integrazione di queste oppure, come disposto per il più recente fondo del 2019, l’attivazione dell’intervento regionale per aiutare i soggetti rimasti esclusi dalle misure statali.

In conclusione, dal tenore della norma impugnata emerge una soluzione di continuità rispetto al peculiare modello degli interventi che l’hanno preceduta e appare chiara la finalità di destinare le risorse individuate (che hanno ormai assunto, nel descritto sviluppo normativo, un carattere autonomo e non possono più essere considerate un mero surplus dell’intervento del 2019) a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione.

3.3.– L’analisi dianzi svolta sulla natura degli interventi approntati dal censurato comma 51 dell’art. 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019 esclude, quindi, la possibilità di distinguerli dalle prestazioni legate ai bisogni primari della persona; né si rivela dirimente la formale individuazione del nucleo familiare come beneficiario, risultando invece determinante la condizione di indigenza delle persone che lo compongono.

Nemmeno risolutiva è la circostanza che il requisito della residenza protratta sia richiesto solo per un componente del nucleo familiare, dal momento che il requisito mantiene comunque un carattere escludente: questa Corte ha invece chiarito che la residenza prolungata potrebbe semmai rilevare come criterio premiale, da valutare «in sede di formazione della graduatoria», ma non può costituire, come nella norma impugnata, un requisito che preclude di per sé l’accesso alle provvidenze (sentenza n. 44 del 2020; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 281 del 2020).

Infatti, mentre il requisito della residenza tout court serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, quello della residenza protratta determina una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale quando esclude l’accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari a soggetti imputabili solo «di aver esercitato il proprio diritto

di circolazione» o di aver dovuto, per le più svariate ragioni, «mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

Tanto precisato, ne deriva che risulta irragionevole negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, dal momento «che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010)» (sentenza n. 222 del 2013).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 51, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019 con riferimento alle parole «da almeno cinque anni continuativi».

3.4.– Dalla illegittimità ora dichiarata consegue anche quella della disposizione, sempre contenuta nella medesima lettera b) del comma 51, relativa al caso di rimpatrio di corregionali.

Come già rilevato, tale previsione trova esclusiva applicazione come deroga al criterio selettivo della residenza quinquennale continuativa in Regione. Ma una volta ricondotto, all'esito della presente pronuncia, il requisito di ammissione dalla residenza protratta alla mera «residenza in regione», anche la deroga connessa al periodo di residenza all'estero risulta priva di significato.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 51, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, anche con riferimento alle parole «In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione».

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

4.– L'ultimo motivo di ricorso concerne la disposizione recata dal comma 67 dell'art. 9 della legge regionale impugnata, ai sensi del quale «[a]i fini della programmazione regionale, per consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo di strutture residenziali per anziani non autosufficienti, è sospesa la presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento, di cui all'articolo 49 della legge regionale 17/2014, delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea, per le quali resta ammessa la possibilità di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede».

La disposizione citata contrasterebbe con le previsioni statutarie e costituzionali che riconducono alla legislazione concorrente la materia, ovvero, rispettivamente l'art. 5, numero 16), dello statuto di autonomia, in relazione a «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera», e l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla «tutela della salute».

In particolare, verrebbero in rilievo gli artt. 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che stabiliscono una netta distinzione per contenuto, presupposti e funzione tra autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie: la prima, infatti, «presuppone una semplice valutazione del fabbisogno complessivo e della distribuzione (localizzazione) territoriale» delle strutture stesse, mentre il secondo «comporta l'inserimento funzionale della struttura sanitaria autorizzata nel servizio sanitario regionale» che, nei limiti stabiliti dagli accordi contrattuali previsti dall'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, deve remunerare le prestazioni rese dalle strutture accreditate.

Su tale base non sarebbe consentito collegare la proponibilità delle domande di autorizzazione per la realizzazione di nuove strutture sanitarie all'esito dei procedimenti di accreditamento di quelle esistenti, senza peraltro prevedere alcun termine.

Ad avviso dell'Avvocatura non avrebbe fondamento l'obiezione che il fabbisogno potrebbe essere determinato solo conoscendo numero e localizzazione delle strutture accreditate; ciò in quanto il fabbisogno in questione «è quello delle prestazioni rese nella Regione e non dalla Regione», poiché determinato a prescindere dalla circostanza «se tali prestazioni saranno richieste al servizio sanitario regionale o, invece, in regime di diritto privato».

Il ricorso lamenta altresì la violazione dell'art. 41 Cost., nella parte in cui afferma che l'iniziativa economica privata è libera e in quella in cui «garantisce la libera concorrenza».

In particolare viene richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui – scrive l'Avvocatura – «il sistema di norme che regolamentano l'accesso al mercato di privati che intendono erogare prestazioni sanitarie senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica non deve tradursi in una compressione della libertà di iniziativa economica privata»; nello stesso senso è richiamata la posizione espressa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato diretta a evidenziare come «una politica di contenimento dell'offerta sanitaria possa tradursi in una posizione di privilegio degli operatori del settore già presenti nel mercato, che possono incrementare la loro offerta a discapito dei nuovi entranti, assorbendo la potenzialità della domanda».

Da ultimo, il ricorso afferma che «[s]otto i profili ora illustrati» l'impugnato comma 67 contrasterebbe anche con l'art. 32 Cost., nella parte in cui questo garantisce la «libertà di scelta dei cittadini riguardo alle strutture sanitarie a cui affidarsi».

4.1.– Va preliminarmente disattesa la eccezione di inammissibilità motivata dalla mancata considerazione, da parte del ricorrente, delle disposizioni di cui agli artt. 1 e seguenti del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 126 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, concernenti il trasferimento di funzioni in materia di salute umana e sanità veterinaria). In tal modo, secondo la difesa regionale, non sarebbe stato assolto l'onere di motivare la estraneità della disposizione impugnata anche rispetto alle competenze definite dalle norme di attuazione dello statuto di autonomia.

A escludere la fondatezza della eccezione vale la constatazione dell'estraneità del contenuto del d.lgs. n. 126 del 2005 rispetto allo specifico oggetto della disposizione impugnata.

Il suddetto decreto legislativo, infatti, concerne il trasferimento alla Regione delle «funzioni in tema di salute umana e sanità veterinaria di cui alla tabella «A» allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 26 maggio 2000» (art. 1), tabella che elenca funzioni chiaramente estranee all'ambito della disposizione in esame.

4.2.– Va, invece, rilevata d'ufficio l'inammissibilità della questione riferita alla violazione dell'art. 32 Cost. nella parte in cui, afferma il ricorrente, questo garantisce la più ampia libertà di scelta dei cittadini con riguardo alle strutture sanitarie a cui affidarsi.

Per un verso, la censura è priva di un'autonoma e specifica motivazione; per altro verso, essa non precisa sufficientemente i termini del contrasto lamentato. Infatti, l'art. 8-bis, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 dispone che «[i] cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali»; pertanto, il ricorrente non chiarisce in che modo la norma impugnata, la quale incide sulla fase dell'autorizzazione e non su quella dell'accreditamento, possa limitare la suddetta libertà di scelta.

4.3.– Occorre, inoltre, precisare che ai fini dello scrutinio nel merito rileva il parametro di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e non quello statutario parimenti evocato, poiché la relativa competenza in tema di «tutela della salute» è più favorevole rispetto a quanto previsto dallo statuto di autonomia della Regione resistente in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (sentenza n. 98 del 2007).

4.4.– La questione promossa con riferimento agli artt. 41, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. è fondata.

Occorre premettere che la realizzazione di strutture sanitarie, al pari dell'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie, è disciplinata dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 ed è subordinata ad autorizzazione. Tali autorizzazioni, prosegue il comma 1 della richiamata disposizione, «si applicano alla costruzione di nuove strutture, all'adattamento di strutture già esistenti e alla loro diversa utilizzazione, all'ampliamento o alla trasformazione nonché al trasferimento in altra sede di strutture già autorizzate». Ciò con riferimento a determinate tipologie di strutture, tra cui quelle «sanitarie e sociosanitarie che erogano prestazioni in regime residenziale, a ciclo continuativo o diurno»; categoria in cui rientrano le strutture per anziani non autosufficienti oggetto della disposizione impugnata.

Il comma 3 del citato art. 8-ter prevede poi che per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il Comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia edilizia, «la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

In questi termini gli unici profili rilevanti per l'autorizzazione sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti, ciò al fine di garantire la corretta distribuzione sul territorio «in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589).

Distinto dal fabbisogno rilevante ai fini del rilascio dell'autorizzazione è quello rilevante ai fini dell'accreditamento, che è il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Mentre il primo implica una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate, il secondo riguarda unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo «dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies», senza quindi considerare le strutture private non accreditate.

4.4.1.– Ciò premesso, la norma impugnata, ai dichiarati fini della programmazione regionale, per consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo di strutture residenziali per anziani non autosufficienti, sospende la presentazione delle domande per l'ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate all'esercizio in via definitiva o in deroga temporanea.

In tal modo, tuttavia, essa contraddice il principio fondamentale desumibile dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, per cui, come si è visto – e come anche ha notato la memoria statale –, l'autorizzazione non è subordinata alla verifica di compatibilità con il “fabbisogno programmato” delle prestazioni LEA rese «dalla Regione», bensì a quella con il “fabbisogno complessivo” e attuale «nella Regione», che è stabilito senza che risulti determinante la circostanza se tali prestazioni saranno richieste al Servizio sanitario regionale o, invece, saranno rese in regime di diritto privato.

Non convince quindi il suggestivo argomento della difesa regionale, secondo cui solamente con la conclusione delle procedure di accreditamento delle strutture già autorizzate, sarebbe possibile avere un quadro completo della domanda complessiva di prestazioni sanitarie. Seguendo tale impostazione, infatti, si attribuirebbe alle procedure medesime l'impropria funzione di soddisfare il “fabbisogno complessivo” anziché la quota oggetto della programmazione sanitaria dei LEA; nell'impianto fondamentale dei ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, invece, le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3.

Sussiste pertanto la denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.4.2.– Inoltre, la norma impugnata, attraverso la suddetta sospensione delle autorizzazioni alla realizzazione di nuove strutture, introduce una indebita barriera all'ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie in questione, in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.

Come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, ai fini dell'autorizzazione di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 occorre una «valutazione del fabbisogno accurata ed aggiornata, che sia preceduta e sorretta [da] una idonea istruttoria sull'esistenza di una determinata domanda sanitaria sul territorio e di una correlativa offerta da parte delle strutture private, senza che ciò si traduca di fatto in un illegittimo blocco, a tempo indeterminato, all'accesso del nuovo operatore sul mercato, con una indebita limitazione della sua libertà economica, che non solo non risponde ai criteri ispiratori dell'art. 8-ter, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, ma è contraria ai principi del

diritto eurounitario affermati dalla Corte di Giustizia in riferimento alla pur ampia discrezionalità del legislatore in materia sanitaria» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 marzo 2020, n. 1637).

4.4.3.– L'indebita limitazione della libertà di accesso al mercato – che si traduce in una posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti – peraltro, risulta ulteriormente confermata dalla specifica previsione che, nella norma censurata, ammette una deroga al regime di sospensione delle autorizzazioni in favore della «possibilità di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede», accordata però alle sole strutture già autorizzate (in via definitiva o in deroga temporanea).

In tal modo, infatti, tale previsione riserva l'offerta ai soli soggetti già presenti sul mercato, peraltro in contraddizione con le stesse esigenze («consentire la rivalutazione del fabbisogno complessivo di strutture residenziali per anziani non autosufficienti») adottate dalla medesima disposizione per giustificare la sospensione delle nuove autorizzazioni.

4.5.– Dalle considerazioni fin qui svolte discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 51, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 agosto 2019, n. 13 (Assestamento del bilancio per gli anni 2019-2021 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni continuativi. In caso di rimpatrio di corregionali, il periodo di residenza all'estero non è computato e non è considerato quale causa di interruzione della continuità della residenza in regione»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 9, comma 67, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 36, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 118, quarto 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 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2021.

Sentenza: 12 gennaio 2021, n. 9

Materia: Edilizia residenziale pubblica.

Parametri invocati: artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante “Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 (Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative), nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);
- 2) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;
- 3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 18 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, e all’art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;
- 4) estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante “Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

Il comma 1 dell’art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 18 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, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, "ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza"; e che "la disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza".

Il comma 4.2 dispone che "ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale"; e che "la disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza".

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per "i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria", nel senso che essi sono tenuti a produrre anche:

a) la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della "non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero" (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

b) la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della "condizione economica del nucleo familiare" (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe "una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai

pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”, e “costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

Nel caso di specie si sarebbe disposto “un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE” e si sarebbe, di riflesso, in presenza di “un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata”.

Il ricorrente ricorda che l’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) “è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate” (art. 2, comma 1, del 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”). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all’estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L’ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell’Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

La difesa regionale, fra le altre argomentazioni, evidenzia che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, “del tutto inadeguati a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all’edilizia popolare”, sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l’unitaria censura statale viene ad essere esaminata dalla Corte disgiuntamente.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

La norma impugnata, la quale obbliga i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea a presentare la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza, si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l’assegnazione degli alloggi, la non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi, ubicati all’interno del territorio nazionale o all’estero (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall’art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall’art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L’onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all’estero grava su chi intende partecipare al bando per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell’Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e solo a costoro richiede di presentare, ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza.

L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro "adeguatezza"), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano "adeguati".

Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole, la previsione risulta altresì discriminatoria. L'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari, sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati oneri probatori meno gravosi di quelli imposti ad altri cittadini, appare evidentemente discriminatorio solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli ostacoli di ordine pratico e burocratico che la Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata.

La disposizione impugnata impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della condizione economica del nucleo familiare (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Tale disposizione potrebbe essere sospettata di irragionevole discriminazione, ma di tale norma è possibile un'interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione, ugualmente contenuta nella disposizione impugnata, che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza, deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'impossibilità di acquisire tale documentazione anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo, prevedendo l'attribuzione di un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti.

Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un requisito aggiuntivo regionale rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

Secondo il ricorrente non sussisterebbe alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza.

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007.

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati dalla Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del

1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

La Corte, con le argomentazioni che seguono, viene a sindacare la ragionevolezza sulla base della ponderazione degli interessi costituzionalmente rilevanti considerati, e, rilevando la non ragionevolezza dichiara l'illegittimità del punteggio attribuito a determinati elementi o condizioni (nella specie la presenza ultradecennale fino ad un massimo di 6 punti).

Ma seguiamo attentamente il ragionamento della Corte.

La Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione 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. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che “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”. Nella pronuncia è precisato inoltre che, “mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione (vedi 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”, con l'effetto che l'accesso all'ERP sarebbe negato “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)”; conseguenza, questa, “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)”.

La Corte ha altresì affermato che “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”, osservando che “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”.

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il “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, essendo irragionevole che data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità.

Cosicché, se la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, essa “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; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere 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).

Oggetto di impugnativa non sono le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

La Corte è quindi chiamata a valutare in concreto (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le condizioni aggiuntive regionali è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente “sopravvalutazione”, operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a “sopravvalutare” una condizione del passato (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella sentenza n. 44 del 2020, la Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla prospettiva della stabilità, ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'“anzianità di presenza” del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un

fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa prospettiva della stabilità, alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che, siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari, risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

La normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza. È il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo.

Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni sopra esposte la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

SENTENZA N. 9

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020, depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

2.– Nelle more del presente giudizio è stata approvata la legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente», entrata in vigore il 12 marzo 2020.

L'art. 5 di questa legge regionale, che non è stata impugnata dal Governo, ha: a) al comma 1, lettera b), abrogato la lettera g-bis) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (nel

testo introdotto dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera d); b) al comma 3, sostituito il comma 7-bis dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (introdotto dall'impugnato art. 1, comma 4); c) al comma 4, abrogato l'impugnato art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

A seguito del sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale, il Consiglio dei ministri ha deliberato, nella seduta del 25 giugno 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, e, nella seduta del 18 dicembre 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4.

Per entrambe le rinunce è pervenuta l'accettazione da parte della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (ex multis, ordinanze n. 266 e n. 241 del 2020).

Deve essere pertanto dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4, e dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

3.– Il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 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, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.1.– La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria [...] devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria», nel senso che essi sono tenuti a produrre anche:

- la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della «non titolarità

di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

- la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

3.2.– Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge», e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Nel caso di specie si sarebbe disposto «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE» e si sarebbe, di riflesso, in presenza di «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente ricorda che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del 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»). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

La Regione si difende osservando che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», e l'art. 2, comma 2-bis, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

In particolare, la ratio della disposizione risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie "discriminazioni alla rovescia", che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo». Essa consentirebbe, infatti, alle amministrazioni competenti di verificare la veridicità delle

autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei.

La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguat[i] a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

3.3.– In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l'unitaria censura statale deve essere esaminata disgiuntamente.

3.3.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

La norma impugnata, la quale obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza», si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L'onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero grava su chi intende partecipare al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell'Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza».

L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro "adeguatezza"), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano "adeguati".

Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa

l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari – sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini – appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

3.3.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata, nei termini di seguito indicati.

Della disposizione impugnata, che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), e che potrebbe per questo essere sospettata di loro irragionevole discriminazione, è infatti possibile un'interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione – ugualmente contenuta nella disposizione impugnata – che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza», deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

4.– L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».

4.1.– Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 violerebbe così l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007».

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare [...] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria».

4.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è fondata.

4.2.1.– Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione 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. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che «[i]l 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». Nella pronuncia è precisato inoltre che, «[m]entre 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», con l’effetto che l’accesso all’ERP sarebbe negato «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)»; conseguenza, questa, «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)».

Questa Corte ha altresì affermato che «[l]a 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», osservando che «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».

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il «“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», essendo irragionevole che «[d]ata la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica [...] anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità».

Cosicché, se «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...]», essa «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»; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere «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).

4.2.2.– Nel presente giudizio non sono impugnate le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

Questa Corte è quindi chiamata a valutare «in concreto» (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l’assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un’adeguata stabilità nell’ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all’interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le «condizioni

aggiuntive regionali» è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravvalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravvalutare" una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella più volte richiamata sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'"anzianità di presenza" del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

Da questo punto di vista, coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della «persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza». È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;

3) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 18 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, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) *dichiara* estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), 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 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

Sentenza: 12 gennaio 2021, n. 10

Materia: Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - demanio marittimo e tutela della concorrenza.

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17».

Esito: illegittimità costituzionale.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto.

Sintesi:

L'impugnato articolo 1 modifica l'articolo 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali [...]».

Essa da un lato (comma 1, lettera a) inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e dall'altro (comma 1, lettera b) sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

Secondo il ricorrente, l'articolo 1 della legge in oggetto violerebbe, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il legislatore regionale avrebbe, da un lato, sottratto l'ipotesi del rinnovo delle concessioni de quibus alla disciplina generale di cui all'art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005, che subordina i procedimenti di rilascio di dette concessioni a procedure a evidenza pubblica, secondo i principi fissati dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dalla pertinente disciplina del diritto dell'Unione europea, introducendo così, di fatto, un meccanismo di proroga o rinnovo automatico delle concessioni in essere; e, per altro verso, avrebbe eliminato il previgente limite di durata annuale, lasciando del tutto indeterminata la durata della proroga. Comunque, la disciplina impugnata sarebbe distonica rispetto a quella stabilita dall'articolo 1, commi da 675 a 685, 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 ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.p.c.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

Secondo il ricorrente, sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza di cui all'articolo 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 Cost.

Sotto il primo profilo, le modifiche introdotte dalla disposizione impugnata all'articolo 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 sarebbero contraddittorie rispetto alla ratio dello stesso articolo 14, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1), e consentendo soltanto, al comma 2 nella sua versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore. La previsione di

rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, d'altra parte, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale esigerebbe che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure a evidenza pubblica.

La Corte ha ritenuto fondata la questione promossa in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. Infatti, secondo la sua costante giurisprudenza, la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017). Tuttavia, i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018).

Sono state, pertanto, ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (ad esempio, sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la sentenza n. 1 del 2019, nonché la sentenza n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

L'articolo 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 detta «[n]orme di salvaguardia» nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, con il quale – ai sensi del combinato disposto dei precedenti artt. 8 e 12 – i Comuni sono tenuti, tra l'altro, a disciplinare e localizzare le attività dei complessi balneari realizzabili a cura dei Comuni stessi, degli esercizi di ristorazione e affini inseriti in tali complessi, di noleggio e rimessaggio di unità da diporto, di campeggi, attività ricreative, sportive e culturali, di soccorso a mare, di approdo con funzioni turistiche e da diporto.

Sino all'adozione del piano, l'articolo 14, comma 1, dispone che «non possono essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere», all'evidente finalità di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni.

In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 dell'articolo 14 consentiva, alla lettera a), il rilascio di «concessioni demaniali marittime stagionali» a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione, ovvero per l'installazione di piccoli punti di ormeggio, posa di gonfiabili, giochi smontabili per bambini, tavolini e sedie, nonché chioschi omologati (questi ultimi per una durata non superiore a centoventi giorni); e alle lettere b) e c) il rilascio di concessioni marittime in gran parte «suppletive» rispetto ad altre concessioni turistico-balneari già rilasciate.

Le modifiche introdotte dalla legge reg. Calabria n. 46 del 2019, impugnate, da un lato, affiancano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e dall'altro consentono che le concessioni di cui alla lettera a) possano avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto.

Mentre però l'articolo 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle «nuove concessioni demaniali marittime» debba avvenire «nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi» stabiliti dalla pertinente normativa comunitaria e statale, la stessa legge regionale nulla prevede quanto all'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti.

La previsione della possibile durata pluriennale delle concessioni di cui alla lettera a) dell'articolo 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 – tutte relative ad attività di carattere intrinsecamente stagionale, e non accessorie ad altre concessioni come, invece, le ipotesi di cui alle successive lettere b) e c) – comporta la possibilità del rilascio (o del rinnovo) di tali concessioni per periodi del tutto indeterminati in favore di un unico titolare, che risulterebbe così ingiustificatamente privilegiato rispetto a ogni altro possibile interessato, in violazione – anche in questo caso – dei principi di tutela della concorrenza.

La Corte ha ritenuto assorbite le censure formulate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

SENTENZA N. 10

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-30 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L'impugnato art. 1 modifica l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali [...]».

Essa da un lato (comma 1, lettera a) inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e dall'altro (comma 1, lettera b) sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019 violerebbe, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il legislatore regionale avrebbe, per un verso, inteso sottrarre l'ipotesi del rinnovo delle concessioni de quibus alla disciplina generale di cui all'art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005, che subordina i procedimenti di rilascio di dette concessioni a procedure a evidenza pubblica, secondo i principi fissati dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti

pubblici) e dalla pertinente disciplina del diritto dell'Unione europea, introducendo così, di fatto, un meccanismo di proroga o rinnovo automatico delle concessioni in essere; e, per altro verso, avrebbe eliminato il previgente limite di durata annuale, lasciando del tutto indeterminata la durata della proroga.

In ogni caso, la disciplina impugnata sarebbe distonica rispetto a quella stabilita dall'art. 1, commi da 675 a 685, 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 ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

1.2.– Sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, le modifiche introdotte dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 dalla disposizione impugnata sarebbero contraddittorie rispetto alla ratio dello stesso art. 14, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1), e consentendo soltanto, al comma 2 nella sua versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore.

La previsione di rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, d'altra parte, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale esigerebbe che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure a evidenza pubblica.

2.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

2.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017). Tuttavia, i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018).

Sono state, in particolare, ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (ad esempio, sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la sentenza n. 1 del 2019, nonché la sentenza n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

2.2.– L'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 detta «[n]orme di salvaguardia» nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, con il quale – ai sensi del combinato disposto dei precedenti artt. 8 e 12 – i Comuni sono tenuti, tra l'altro, a disciplinare e localizzare le attività dei complessi balneari realizzabili a cura dei Comuni stessi, degli esercizi di ristorazione e affini inseriti in tali complessi, di noleggio e rimessaggio di unità da diporto, di campeggi, attività ricreative, sportive e culturali, di soccorso a mare, di approdo con funzioni turistiche e da diporto. Sino all'adozione del piano, l'art. 14, comma 1, dispone che «non possono essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere», all'evidente finalità di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni.

In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 dell'art. 14 consentiva, alla lettera a), il rilascio di «concessioni demaniali marittime stagionali» a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione, ovvero per l'installazione di piccoli punti di ormeggio, posa di gonfiabili, giochi smontabili per bambini, tavolini e sedie, nonché chioschi omologati (questi ultimi per una durata non superiore a centoventi giorni); e alle lettere b) e c) il rilascio di concessioni marittime in gran parte «suppletive» rispetto ad altre concessioni turistico-balneari già rilasciate.

Le modifiche introdotte dalla legge reg. Calabria n. 46 del 2019, in questa sede impugnate, da un lato, affiancano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e dall'altro consentono che le concessioni di cui alla lettera a) possano avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto.

2.3.– Mentre però l'art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle «nuove concessioni demaniali marittime» debba avvenire «nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi» stabiliti dalla pertinente normativa comunitaria e statale, la stessa legge regionale nulla prevede quanto all'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti.

L'affermazione della difesa regionale, secondo cui anche a tale ipotesi resterebbe comunque applicabile la disciplina dell'art. 18, comma 3-bis, appena menzionato, appare smentita non solo dal riferimento – contenuto in quest'ultima disposizione – alle sole «nuove» concessioni demaniali marittime, ma anche dall'intenzione, manifestata in sede di illustrazione del progetto di legge regionale poi sfociato nella disposizione impugnata (Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 428/10), di eliminare, oltre alla temporaneità delle concessioni, «la preclusione del c.d. diritto di insistenza», che consiste nella preferenza, in sede di rinnovo, alle precedenti concessioni, già rilasciate, rispetto alle nuove istanze. Tale diritto, introdotto nell'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, era venuto meno nella legislazione statale per effetto dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, sì da permettere l'archiviazione di una procedura di infrazione a suo tempo avviata dalla Commissione europea contro l'Italia.

La nuova ipotesi del rinnovo delle concessioni già esistenti – nel contesto, vale la pena di sottolineare, di una norma di salvaguardia mirante semplicemente a dettare una disciplina transitoria nelle more dell'adozione di un organico piano di spiaggia da parte del Comune – finisce così per essere sottratta alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza stabiliti per le ipotesi di rilascio di nuove concessioni, e per consentire de facto la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica – o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale – in favore dei precedenti titolari. Un effetto, come poc'anzi rammentato, già più volte ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte.

2.4.– La previsione, poi, della possibile durata pluriennale delle concessioni di cui alla lettera a) dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 – tutte relative ad attività di carattere intrinsecamente stagionale, e non accessorie ad altre concessioni come, invece, le ipotesi di cui alle successive lettere b) e c) – comporta la possibilità del rilascio (o del rinnovo) di tali concessioni per periodi del tutto indeterminati in favore di un unico titolare, che risulterebbe così ingiustificatamente privilegiato rispetto a ogni altro possibile interessato, in violazione – anche in questo caso – dei principi di tutela della concorrenza.

2.5.– La circostanza, rilevata dalla difesa regionale, che la stessa disciplina statale più recente abbia previsto, nelle more della revisione del sistema delle concessioni marittime da parte di un d.P.C.m., il prolungamento della durata delle concessioni esistenti al 30 dicembre 2018 per quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non può d'altra parte legittimare le Regioni a dettare discipline che ad essa si sovrappongono, in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

3.– Restano assorbite le censure formulate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17».

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 11

Materia: Coordinamento della finanza pubblica- retribuzione accessoria del personale.

Parametri invocati: articoli 81, 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione e principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del d.lgs.118/201 (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), articolo 23, comma 2, d.lgs. 75/2017 (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 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Giudizio: legittimità in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019) articoli 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10.

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate.

Estensore nota: Ilaria Cirelli.

Sintesi:

Si premette che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 1 e 6, della legge in oggetto, promosse in riferimento agli articoli 81 e 117, secondo comma, lettera e), Costituzione e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del d.lgs. n. 118 del 2011. La resistente ha accettato la rinuncia ed il processo viene dunque dichiarato estinto riguardo a tali questioni.

Venendo alle censure residue, in particolare sull'articolo 8, comma 31, esso prevede che nelle annualità 2019, 2020 e 2021 sia stanziata la somma di euro 6.000.000 annui, per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio, come incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa.

Secondo il ricorrente, ciò contrasterebbe con l'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 secondo cui, seppur in via transitoria, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. 165/2001, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, norma costituente principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Di qui la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione.

La Corte respinge la richiesta relativa alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere da parte della Regione Sardegna motivata dal fatto che la disposizione regionale è stata successivamente modificata con l'abbassamento della cifra autorizzata a 3.500 euro. Respinge inoltre l'eccezione d'inammissibilità della stessa questione in quanto la dedotta la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. non ha tenuto conto, né ha motivato adeguatamente al riguardo, circa l'autonomia finanziaria riconosciuta dallo statuto speciale sardo.

Infatti, quanto al primo punto, secondo la Corte non vi è certezza che lo *ius superveniens* abbia carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e quanto al secondo, il principio di coordinamento della finanza pubblica si applica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale

anche ai soggetti ad autonomia speciale, né l'esame di merito può essere precluso dall'accordo di finanza pubblica medio tempore intercorso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna.

La Corte esamina dunque, nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 31 della legge impugnata nel testo originario, giudicandola non fondata.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 836, della legge finanziaria 2007, dall'anno 2007 la Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Secondo la Corte, richiamata la propria costante giurisprudenza, se lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario con riguardo alla spesa sanitaria e l'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, in quanto tale, non può imporsi sulla potestà legislativa regionale.

L'altra disposizione impugnata, l'articolo 10, comma 10, della l.r. 48/2018 prevede che a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'Amministrazione regionale, i fondi per la retribuzione di posizione, per la retribuzione di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dell'Amministrazione regionale sono incrementati, a decorrere dall'annualità 2019, rispettivamente di euro 200.000, euro 100.000, euro 60.000 ed euro 280.000. I fondi destinati alla retribuzione accessoria del personale delle amministrazioni di provenienza sono conseguentemente rideterminati.

Ad avviso del ricorrente, la citata disposizione violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che attribuisce al legislatore statale competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento civile, di cui sarebbe espressione l'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017.

Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'articolo 10, comma 10, l.r. 48/2018 è giudicata non fondata dalla Corte.

È ben vero che, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile per cui detta disciplina "è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva" cui la legge dello Stato rinvia, tuttavia secondo la Consulta, nella fattispecie, il legislatore regionale non ha affatto regolato il trattamento economico del personale trasferito, ma si è solo preoccupato di predisporre le risorse per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario afferente alla spesa per la retribuzione di posizione, per quella di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni.

La disposizione impugnata, dunque, non incide sulla competenza statale esclusiva nella materia ordinamento civile, in quanto essa non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva (cfr. sentenza 199/2020).

SENTENZA N. 11

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

2.– Con atto depositato il 15 dicembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Poiché la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia con atto depositato il 12 gennaio 2021, relativamente a tali questioni il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Tanto premesso – e riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 – lo scrutinio deve essere qui limitato ai soli artt. 8, comma 31, e 10, comma 10.

3.1.– L’art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nella versione impugnata, prevede che «[n]elle annualità 2019, 2020 e 2021 è stanziata la somma di euro 6.000.000 annui (missione 13, programma 02 – titolo 1), per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un’integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d’attesa. [...]».

Secondo il ricorrente, quanto previsto contrasterebbe con l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 – secondo cui, seppur in via transitoria, «l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016» – espressivo di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Di qui la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.– Occorre rilevare che la disposizione impugnata è stata sostituita dall’art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» con la seguente: «[è] autorizzata, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, la spesa di euro 3.500.000 al fine di garantire al personale del servizio sanitario regionale l’erogazione di prestazioni aggiuntive in conformità con l’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 [...], da destinare in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d’attesa (missione 13 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC08.7798)».

Alla stregua dello *ius superveniens*, la Regione chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la materia del contendere “cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione” (sentenza n. 68 del 2018; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze n. 140, n. 44 e n. 38 del 2018)» (ex multis, sentenza n. 166 del 2020).

Sebbene la resistente abbia attestato che, medio tempore, l’originaria norma non ha trovato applicazione, permane incertezza, alla luce dei motivi addotti a sostegno dell’impugnativa, in ordine al carattere satisfattivo delle modifiche introdotte.

Pertanto, nella fattispecie non si può addivenire a una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

3.1.2.– La Regione autonoma Sardegna ha eccepito l’inammissibilità della questione per essere stata dedotta la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. senza tener conto, in particolare, dell’autonomia finanziaria riconosciuta dall’art. 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

L’eccezione non è fondata.

Al riguardo, infatti, si può richiamare quanto recentemente ribadito da questa Corte – con specifico riferimento alla materia «coordinamento della finanza pubblica» – per cui «[è] ben vero che secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio 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. (sentenze n. 194 del 2020 e n. 119 del 2019). Ed è, altresì, vero che [...] “il ricorrente ben può dedurre la violazione dell’art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti

alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)” (sentenza n. 151 del 2015). Deve, tuttavia, rilevarsi che [...] l’omissione dell’indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l’ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l’utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020)» (sentenza n. 279 del 2020).

Nel caso di specie, «l’assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali nella materia “coordinamento della finanza pubblica” [...] determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie. A tal riguardo, deve infatti rilevarsi come la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento di questa Corte, secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015)» (sentenza n. 279 del 2020).

Né lo scrutinio nel merito può ritenersi precluso dall’accordo di finanza pubblica medio tempore intercorso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna.

Infatti, come questa Corte ha rilevato in altre occasioni, il raggiungimento di un accordo del genere non determina di per sé – ossia, in mancanza di rinuncia – cessazione della materia del contendere (sentenze n. 31 del 2016 e n. 273 del 2015) né, tantomeno, costituisce causa d’inammissibilità o d’improcedibilità dell’impugnativa (sentenze n. 28 del 2016 e n. 239 del 2015).

3.1.3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nel testo anteriore alla sostituzione operata dall’art. 1, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, non è fondata.

Occorre infatti rilevare che, come evidenziato anche dalla resistente, la disposizione impugnata, prevedendo lo stanziamento di euro 6.000.000 per ciascuna delle annualità 2019, 2020 e 2021 onde garantire al personale non dirigente del Servizio sanitario regionale un’integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in via prioritaria a incentivare lo smaltimento delle liste d’attesa, incide sulla spesa (per il personale) del settore sanitario.

Ai sensi dell’art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «[d]all’anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Viene, perciò, in rilievo la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010).

Dunque, la mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Sardegna, norme di coordinamento finanziario esclude che l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 possa incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale. Da ciò l’infondatezza della questione in esame.

3.2.– L’art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 prevede che, «[a] seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell’Amministrazione regionale [...] e in deroga a quanto disposto dal comma 5 dell’articolo 70 della legge regionale n. 2 del 2016, i fondi per la retribuzione di posizione, per la retribuzione di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dell’Amministrazione regionale sono incrementati, a decorrere dall’annualità 2019, rispettivamente di euro 200.000, euro 100.000, euro 60.000 ed euro 280.000 (missione 01 – programma 10 – titolo 1). I fondi destinati alla retribuzione accessoria del personale delle amministrazioni di provenienza sono conseguentemente rideterminati. [...]».

Ad avviso del ricorrente, la citata disposizione violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce al legislatore statale competenza esclusiva nella materia «ordinamento civile»,

di cui sarebbe espressione l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, cornice regolatoria in tema di contrattazione integrativa applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni.

3.2.1.– La resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione per esser stata dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. senza tener conto delle competenze spettanti alla Regione in virtù dello statuto di autonomia e per insufficienza della motivazione adottata a supporto del vulnus arrecato al parametro costituzionale evocato.

Le eccezioni non sono fondate, così come recentemente ritenuto da questa Corte in una fattispecie in cui veniva dedotta un'analoga violazione (sentenza n. 199 del 2020).

Quanto alla prima eccezione, infatti, il contenuto all'evidenza privatistico della disposizione denunciata, che incide sull'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione del personale, e la natura del parametro evocato, che fa riferimento alla materia dell'ordinamento civile, escludono di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale nulla dispone sulla competenza legislativa regionale in detto ambito.

Quanto alla seconda eccezione, si deve anche in questa occasione rilevare che il ricorrente, nel richiamare la citata disposizione statale in tema di salario accessorio, ha, sia pure concisamente, dato conto dell'attinenza di detta norma alla violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da parte della norma regionale impugnata.

3.2.2.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 non è fondata.

È ben vero che, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016); e ciò significa che detta disciplina “è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia» (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2020).

Tuttavia, nella fattispecie, il legislatore regionale non ha affatto regolato il trattamento economico del personale trasferito – disciplinato altrove e non dalla disposizione impugnata (sentenza n. 255 del 2020) – ma si è solo preoccupato di predisporre la provvista per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario afferente alla spesa per la retribuzione di posizione, per quella di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni.

La disposizione impugnata, dunque, «non incide sulla competenza statale esclusiva nella materia “ordinamento civile”, in quanto essa non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva» (sentenza n. 199 del 2020).

Ne discende la non fondatezza della questione.

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 non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 31, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 15

Materia: Ordinamento civile.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Parametri invocati: articoli 3 e 42 della Costituzione.

Ricorrente: Tribunale ordinario di Bolzano.

Oggetto: articoli 18, secondo comma, e 25, primo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano) nella parte in cui afferma che *«tra i chiamati alla successione nello stesso grado è preferito il più anziano»*, anziché prevedere che *«tra i chiamati alla successione nello stesso grado viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso»*;
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 14, comma 1, lettera g), della legge della provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi);
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25, primo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano n. 8 del 1962, in riferimento agli articoli 3 e 42 della Costituzione.

Estensore nota: Caterina Orione.

Sintesi:

Nel corso di un giudizio per la determinazione, a seguito di successione legittima, del diritto di assunzione e del prezzo di assunzione di un maso chiuso, il Tribunale ordinario di Bolzano solleva la questione di illegittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, dell'articolo 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza per l'assunzione di un maso chiuso spetta al più anziano.

Il Tribunale solleva inoltre la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 25, primo comma, dello stesso decreto, sia per contrasto con l'articolo 3 Costituzione, perché porrebbe un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che *«irragionevolmente conduce alla determinazione di un importo esiguo e del tutto disancorato dal valore di mercato del bene»*, configurando, altresì, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe regolate dalla successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), sostituiva del Testo unico censurato e sia per contrasto con l'articolo 42 Costituzione, in quanto *«il criterio comporterebbe un rilevantissimo sacrificio delle legittime ragioni degli eredi ab intestato non assuntori del maso»*.

La Corte conferma la propria giurisprudenza del 2017 (sentenza n. 193) e come ritenuto dal tribunale rimettente, ritiene che alla questione si debba applicare la legge vigente *ratione temporis* alla divisione ereditaria e conseguentemente all'assunzione che da questa deriva.

La Corte ritiene fondata, in relazione all'articolo 3 della Costituzione, la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, non confermando quanto affermato nella sentenza n. 40 del 1957, che in un giudizio con situazioni analoghe che aveva ad oggetto due disposizioni della legge provinciale n. 1 del 1954. La sentenza citata aveva giustificato la preferenza per il primogenito *maschio* «*sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante*»: *che il coerede più anziano, avendo vissuto più a lungo accanto al de cuius, titolare dell'azienda, «può di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito».*

Tale orientamento risulta superato peraltro dalla sentenza n. 193 del 2017, con cui la Corte costituzionale, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n.33 in tema di ordinamento dei masi chiusi, riprodotto all'interno del decreto del presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n.32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sui masi chiusi) e successivamente modificato, nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine.

L'istituto antichissimo del maso chiuso è definibile come l'unità abitativa e aziendale che consente la sopravvivenza dell'azienda agricola familiare costituendo una unità indivisibile per via ereditaria, così da poter essere un argine allo smembramento dei fondi rappresenta un elemento fondante dell'identità rurale della popolazione alto-atesina, tanto da essere incluso, quale ambito di competenza legislativa esclusiva provinciale. Le profonde ragioni storiche ed economiche di esso non escludono però una valutazione di compatibilità costituzionale della sua disciplina in senso evolutivo, così da ledere il principio fondamentale della parità tra uomo e donna. L'evoluzione normativa è in tal senso, infatti la legge provinciale n. 17 del 2001 non prevede più per i chiamati all'eredità il criterio della preferenza basata sul sesso.

Secondo la Corte *la tutela accordata all'istituto del maso chiuso non giustifica, infatti, qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 193 del 2017, n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957).*

La regola del maggiorascato nel 1962, è da considerarsi, in linea con la finalità sottesa all'istituto, norma di chiusura finalizzata ad individuare l'unico assuntore del maso chiuso a seguito di una successione legittima, non è però da considerarsi intangibile, infatti già il legislatore nel 2001 (articolo 14, comma 1, lettera g) legge provinciale n. 17 del 2001) aveva ritenuto prevalente sul maggiorascato, criterio preferenziale residuale, altri criteri quali quelli di essere cresciuto nel maso e la competenza professionale e successivamente nel 2010 la regola de quo è stata abrogata.

Il criterio legale di attribuzione del diritto sulla base dell'età, che opera come automatismo, si sostanzia in un privilegio, che può addirittura andare contro la finalità ontologica sopradescritta dello stesso istituto del maso chiuso, qualora il fondo fosse assegnato, appunto per automatismo, ad un soggetto non idoneo alla gestione di esso. La regola suddetta viene ad essere sostituita, con maggiori garanzie a favore dell'indivisibilità del maso, con quella (art. 14, comma 2) secondo cui, fra più coeredi dello stesso grado, «*quale assuntore o assuntrice viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso*»

Tale criterio, infatti è una clausola di chiusura flessibile e di portata generale, inserita coerentemente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di successione legittima e di divisione ereditaria.

L'illegittimità costituzionale della regola del maggiorascato dell'articolo 18, secondo comma del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano n. 8 del 1962, comporta conseguentemente la caducazione della disposizione costituita dall'articolo 14, comma 1, lettera g) della legge provinciale n. 17 del 2001 avente identico contenuto.

La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25, primo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano n. 8 del 1962, in riferimento agli articoli 3 e 42 della Costituzione, in quanto il giudice rimettente non ha adeguatamente ricostruito il quadro normativo ad esso afferente, poiché non risulta dalla motivazione l'esame di tutte le disposizioni normative riguardanti i criteri per la determinazione del valore di assunzione.

Il Tribunale di Bolzano ha trascurato di prendere in considerazione l'articolo 50, comma 01 della legge provinciale n. 17 del 2001, che richiama l'applicazione retroattiva dell'articolo 20, comma 2, della stessa legge, il quale parametrà il valore di assunzione al reddito medio netto annuo, riferito non solo all'attività agricola, ma anche alle attività connesse di cui al terzo comma dell'art. 2135 cod. civ. La disposizione ha inteso garantire la congruità del valore di assunzione il cui prezzo per un verso, non deve eguagliare il valore di mercato, bensì deve essere coerente con la funzione dell'istituto del maso, il cui assuntore è destinato a mantenersi con il solo reddito prodotto dall'azienda. *Ma, per un altro verso, deve essere stimato in maniera attuale e corrispondente al reddito che nel presente può produrre il maso, se vuole rimanere fedele alla sua stessa funzione, che al contempo giustifica la compressione dell'interesse dei coeredi non assuntori.*

Le disposizioni non richiamate e non *indagate*, articolo 50, comma 01 e articolo 20 della legge provinciale n. 17 del 2001, avrebbero consentito al giudice rimettente sia un'interpretazione di tipo logico e sia un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a garantire la coerenza della disciplina sulla determinazione del prezzo di assunzione con la funzione del maso e, nel rispetto di tale funzione, la sua conformità ai principi costituzionali. Inoltre il giudice rimettente non ha preso in considerazione il secondo comma dell'articolo 25, che costituisce un'alternativa a quanto disposto dal primo comma dello stesso articolo. Il secondo comma dell'articolo 25 dispone che l'assuntore o uno qualsiasi dei coeredi possono rifiutare la valutazione automatica (primo comma dell'art. 25), presentando domanda al pretore competente per il certificato ereditario, affinché determini il reddito presunto, dal quale ricavare il valore del bene e di tale procedura, se attivata o no, non vi è traccia nell'ordinanza di rimessione. L'inadeguata ricostruzione normativa inficia pertanto *l'iter logico che lo ha condotto a ritenere la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 non manifestamente infondata e rilevante.*

SENTENZA N. 15

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, secondo comma, e 25, primo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra F. J. B. e altro e G. L. B., con ordinanza del 27 settembre 2019, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udita nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

visti gli atti di costituzione di G. L. B. e di F. J. B.;

uditi gli avvocati Meinhard Durnwalder per G. L. B. e Roland Unterhofer per F. J. B.;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dell'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano), nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza per l'assunzione di un maso chiuso spetti al più anziano. Il Tribunale sospetta, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, sia per contrasto con l'art. 3 Cost., perché porrebbe un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che «irragionevolmente conduce alla determinazione di un importo esiguo e del tutto disancorato dal valore di mercato del bene», configurando, altresì, una irragionevole disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe regolate dalla successiva legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi), sostituiva del Testo unico censurato; sia per contrasto con l'art. 42 Cost., in quanto «il criterio comporterebbe un rilevantissimo sacrificio delle legittime ragioni degli eredi ab intestato non assuntori del maso».

1.2.– Si sono costituiti in giudizio il primogenito F. J. B., ricorrente nel procedimento principale, e il fratello minore, G. L. B., resistente nello stesso giudizio. Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano non è intervenuto.

Il fratello minore insiste per la dichiarazione di fondatezza di ambo le questioni. Il primogenito, viceversa, solleva due eccezioni di inammissibilità per irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 e, in subordine, insiste per l'infondatezza della questione sollevata in relazione alla medesima disposizione.

2.– Sotto il profilo della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, in ragione della disciplina operante *ratione temporis*, il Tribunale rimettente espone di dover applicare il d. Pres. prov.

Bolzano n. 8 del 1962, in quanto diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione.

2.1.– Il riferimento a tale momento per individuare, ai sensi degli artt. 10 e 11 delle Preleggi, la disciplina chiamata a regolare l'assunzione, a seguito di successione legittima, viene suffragato dalla sentenza n. 193 del 2017 di questa Corte e trova, altresì, conforto negli artt. 21 e 23, comma 2, lettera j), del regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo: tali disposizioni individuano il locus della legge applicabile alle divisioni ereditarie in quello dell'apertura della successione, sicché, indirettamente, forniscono una possibile indicazione anche relativamente al tempus.

Del resto, la stessa giurisprudenza di legittimità e la dottrina prevalente hanno sinora condiviso che, per individuare la legge applicabile *ratione temporis* alla divisione ereditaria, e di riflesso all'assunzione, occorra fare riferimento a quella vigente al momento dell'apertura della successione (ex multis, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 25 marzo 2016, n. 5950; sezione seconda civile, sentenza 31 maggio 2012, n. 8746; sezione seconda civile, sentenza 23 settembre 2011, n. 19498; sezione seconda civile, sentenza 15 febbraio 2010, n. 3469).

Vero è che un recente orientamento nomofilattico (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 7 ottobre 2019, n. 25021) ha decretato la natura costitutiva, e non più dichiarativa, della divisione ereditaria; tuttavia, gli eventuali riverberi di tale mutamento sulla identificazione della legge applicabile *ratione temporis* alla divisione, e di riflesso all'assunzione, sono meramente ipotetici e tali da non inficiare, nel presente, il giudizio sulla rilevanza che, in ragione delle plurime argomentazioni richiamate, supera certamente il vaglio di non implausibilità richiesto per accedere al processo costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 267, n. 224 e n. 32 del 2020, n. 85 del 2017 e n. 228 del 2016).

3.– Le questioni sollevate vanno esaminate affrontando, per prima, quella relativa all'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, in riferimento alla quale il ricorrente nel giudizio principale ha posto due eccezioni di inammissibilità per irrilevanza.

In primo luogo, si osserva che il vuoto normativo, conseguente ad un'eventuale pronuncia di fondatezza della questione, dovrebbe essere colmato con l'art. 19 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962; in secondo luogo, si obietta che, anche applicando l'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, il diritto di assunzione spetterebbe in ogni caso al fratello maggiore.

3.1.– L'art. 19 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 prevede che «[s]e l'erede chiamato ad assumere il maso al momento della devoluzione dell'eredità è già proprietario di un maso chiuso, il diritto di preferenza passa agli altri coeredi, ed il maso viene assegnato a quello degli eredi che lo segue nel rango previsto dal presente testo unico, a meno che il primo chiamato non preferisca cedergli il proprio maso al prezzo da stabilirsi in conformità all'art. 25».

A parere del ricorrente nel giudizio a quo, sarebbe possibile un'interpretazione estensiva o per lo meno analogica dell'art. 19 nonché del principio fondamentale secondo il quale un maso chiuso deve garantire un reddito medio annuo «sufficiente per un adeguato mantenimento di almeno 5 persone, senza superare il triplo di tale reddito» (art. 2 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962); da ciò si inferisce che il fratello già proprietario di un altro maso non potrebbe essere assunto del maso «L.».

L'eccezione non è fondata.

Fermo restando – come già sopra ribadito – che il vaglio sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale deve limitarsi ad un controllo esterno sulla motivazione offerta dal giudice a quo, in ogni caso, deve sottolinearsi che l'art. 19 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 considera, come momento nel quale verificare se l'erede chiamato all'assunzione sia già proprietario di un altro maso, quello della «devoluzione dell'eredità», momento in cui il figlio minore non vantava la proprietà su alcun maso, sicché l'indicato art. 19 appare una norma inconfidente.

D'altro canto, neppure una sua interpretazione analogica renderebbe priva di rilevanza la questione di legittimità dell'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962. Quest'ultima

disposizione, nell'individuare il titolare del diritto all'assunzione, costituisce un antecedente logico dell'art. 19 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, che non può operare se prima non si definisce a chi spetti il diritto: dunque, non può inficiare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della norma, che è il suo presupposto.

Da ultimo – come rileva la difesa del resistente nel giudizio di merito – non può tacersi che l'art. 19 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 non configura un impedimento insuperabile al mantenimento del diritto di assunzione, in quanto consente al suo titolare di preservarlo, offrendo di cedere il maso, di cui era proprietario al momento della devoluzione, al prezzo di cui all'art. 25 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962. E, a tal riguardo, sia l'ordinanza di rimessione sia l'atto di costituzione di G. L. B. riferiscono la disponibilità, più volte manifestata da quest'ultimo, a trasferire la proprietà del maso «S.» in favore del fratello F. J. B., ove quest'ultimo si rendesse disponibile a riconoscergli il diritto di assunzione del maso «L.».

3.2.– Con la seconda eccezione di inammissibilità per irrilevanza, il ricorrente nel giudizio a quo ritiene che, anche applicando la successiva legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 sui masi chiusi, e in particolare l'art. 14, il giudice dovrebbe, comunque, riconoscere il diritto di assunzione in capo al primogenito.

Infatti, il fratello minore non potrebbe avvantaggiarsi della disciplina di cui all'indicato art. 14, comma 2, potendo invece operare il comma 1 e, nello specifico, la lettera g), che, sino al 2010, ha continuato a riferirsi alla regola del maggiorascato.

In ogni caso – conclude la difesa – anche ipotizzando di applicare il comma 2 dell'art 14, il fratello maggiore dovrebbe essere considerato il più idoneo.

Anche questa eccezione non è fondata.

Il requisito necessario per l'ammissibilità dello scrutinio di legittimità costituzionale di una legge è da ravvisarsi nella circostanza che la norma, di cui si dubita, si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, mentre deve ritenersi «totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale il “senso” degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (sentenza n. 98 del 1997; e, analogamente: sentenza n. 241 del 2008 e ordinanza n. 53 del 2010). Compete, dunque, al Tribunale rimettente valutare le conseguenze applicative che potrebbero discendere da una eventuale pronuncia di accoglimento.

La circostanza poi che anche la successiva legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 abbia confermato la regola del maggiorascato, abrogata solo nel 2010 con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2010, n. 2 (Norme in materia di agricoltura, usi civici, utilizzazione delle acque pubbliche, energia, urbanistica e tutela dell'ambiente), non depone nel senso della irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, ma al più evidenzia un problema di eventuale declaratoria in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001.

Per il resto, a questa Corte compete un controllo meramente esterno, di non implausibilità, sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale; controllo positivamente superato rispetto all'individuazione di G. L. B. come possibile assuntore, in base al criterio di maggiore idoneità alla gestione del maso, ritenuto applicabile dal giudice a quo in considerazione dei caratteri di tale istituto.

4.– Si può quindi procedere all'esame di merito della prima delle questioni sollevate. Occorre, in particolare, verificare se l'art 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 sia in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., perché, in via di automatismo e senza alcuna razionale giustificazione, accorda preferenza al coerede più anziano.

4.1.– La questione è fondata.

Questa Corte ben rammenta che, con sentenza n. 40 del 1957, in relazione a questioni sostanzialmente analoghe, aventi ad oggetto gli allora vigenti artt. 16 e 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 marzo 1954, n. 1 (Ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano),

aveva giustificato la preferenza per il primogenito maschio «sulla base di una presunzione tratta da un fatto normale se non costante»: che il coerede più anziano, avendo vissuto più a lungo accanto al de cuius, titolare dell'azienda, «può di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito».

Senonché tale orientamento, alquanto risalente, non può essere confermato ed è stato, invero, già superato dalla sentenza n. 193 del 2017, relativamente alla prevalenza della linea maschile su quella femminile.

La tutela accordata all'istituto del maso chiuso non giustifica, infatti, qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 193 del 2017, n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957).

4.2.– Nella prima prospettiva, se è vero che la regola del maggiorascato, in base alla normativa del 1962, detta una disciplina di chiusura, finalizzata a garantire l'individuazione dell'unico assuntore del maso chiuso, a seguito di successione legittima, d'altro canto, essa non configura una previsione intangibile, che possa essere modificata soltanto mediante un intervento del legislatore. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale di tale regola determinerebbe, infatti, una lacuna suscettibile di essere agevolmente colmata, attraverso la trama del sistema positivo, con un diverso criterio di assunzione, coerente sia con i profili attualmente distintivi dell'istituto del maso sia con i principi costituzionali.

Si tratta – secondo lo stesso giudice rimettente – di quanto dispone l'art. 14, comma 2, della vigente legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, secondo il quale «[n]el caso in cui vi siano più coeredi aventi gli stessi diritti di preferenza [...] quale assuntore o assuntrice viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso».

Tale norma, che opera come criterio di chiusura dell'attuale disciplina sul maso chiuso, a presidio dell'indivisibilità, mostra il respiro di una previsione generale e flessibile, fedele ai moderni tratti distintivi dell'istituto, conforme ai principi costituzionali fondamentali e in sintonia con le stesse regole dell'ordinamento civile.

4.3.– Sulla base di questa premessa si può, dunque, procedere a verificare se l'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 superi il vaglio di conformità al principio di cui al primo comma dell'art. 3 Cost.

Obietta, in proposito, il ricorrente nel giudizio a quo che la richiamata previsione costituzionale non fa menzione del parametro dell'età. Senonché è un dato acquisito nell'interpretazione della norma costituzionale che l'elenco di cui all'art. 3, primo comma, Cost. non debba ritenersi tassativo, esprimendo piuttosto il generale divieto di arbitrarie discriminazioni; se ne trae ulteriore conferma dal coordinamento ermeneutico con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che espressamente vieta, al paragrafo n. 1, qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sull'età.

Di conseguenza, l'automatica differenziazione sulla base del criterio dell'età in tanto può risultare ragionevole, e per questo non discriminatoria, in quanto evidenzi una giustificazione e risulti, nello specifico, coerente con le finalità proprie dell'istituto regolato, quale viene plasmato dall'evoluzione economico-sociale.

In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'istituto del maso chiuso, l'indicata sentenza n. 193 del 2017 spiega, in maniera nitida, che l'evoluzione economico-sociale può condurre «ad una diversa valutazione di compatibilità [delle sue regole] con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire [...] incompatibili con l'ordinamento nazionale».

Né certo convince il diverso avviso – suggerito dalla memoria di F. J. B. – secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale dovrebbe svolgersi in un'ottica storica riferita al momento dell'apertura della successione. Da un lato, infatti, i meccanismi costitutivi dell'assunzione e della divisione si

realizzano nel presente ed è solo una *factio iuris* la retroattività dettata dall'art. 757 cod. civ.; da un altro lato, e soprattutto, è nel presente che si svolge il suddetto giudizio che non può tollerare una differenziazione, ove questa nell'attualità dovesse palesarsi come discriminatoria.

4.4.– Ciò premesso, l'evoluzione economico-sociale dell'istituto del maso chiuso consente di ritenere superata la presunzione di coerenza, costruita dalla sentenza n. 40 del 1957 sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, tra la regola del maggiorascato e le finalità che, nella contemporaneità, connotano l'istituto del maso.

L'idea, espressa da quella pronuncia, che sia un «fatto normale se non costante [che] colui che, essendo più a lungo vissuto accanto al titolare dell'azienda agricola, [possa] di questa conoscere meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e [possa] avere un maggiore attaccamento al fondo avito», seppure sostenibile in un'epoca caratterizzata dal normale perpetuarsi del mestiere fra i componenti della famiglia, e in specie dagli ascendenti ai discendenti, non può certamente essere riproposta nell'attuale contesto economico-sociale.

Non è, dunque, dirimente l'età dei coeredi rispetto agli obiettivi del maso, mentre quel che conta è il tempo effettivo che un soggetto abbia ivi trascorso e quanto si sia dedicato alle attività dell'azienda e alla specializzazione nella sua conduzione. Peraltro, la stessa fattispecie oggetto del giudizio a quo, come ricavabile dalla lettura dell'ordinanza di rimessione, smentisce la ragionevolezza della presunzione, là dove il primogenito aveva per lo più lavorato altrove, mentre il minore si era dedicato in via esclusiva alla coltivazione e alla gestione del maso chiuso, apparendo perciò al giudice rimettente il più idoneo ad acquisire il diritto all'assunzione.

D'altro canto, l'avvento delle tecnologie nei metodi di produzione agricola e il diffondersi dell'esercizio contestuale di attività connesse a quella agricola rendono essenziale la preparazione tecnico-specialistica nella gestione, mentre fanno apparire superata la trasmissione – peraltro meramente ipotetica – di competenze da una generazione all'altra.

Se è vero, dunque, che sono le regole di esperienza generalizzate (riassunte nella formula dell'*id quod plerumque accidit*: *ex multis*, sentenze n. 185 e n. 48 del 2015) a supportare il vaglio di ragionevolezza di una presunzione, l'irragionevolezza della regola del maggiorascato è comprovata dal carattere “agevole” con cui è dato formulare la “normalità” di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base di tale presunzione.

4.5.– Non è un caso, del resto, che, nell'adequarsi all'evoluzione economico-sociale, lo sviluppo normativo dell'istituto del maso chiuso abbia tradotto le finalità che esso persegue, nella sua moderna configurazione, in criteri preferenziali di attribuzione del diritto di assunzione incentrati sull'effettivo attaccamento al maso e sulla competenza professionale nella gestione aziendale. L'art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, oltre a considerare nel comma 1, quali criteri preferenziali, l'essere cresciuto nel maso, l'aver partecipato abitualmente alla sua conduzione e alla sua coltivazione e l'essere in possesso di un diploma ad indirizzo agrario o di economia domestica, ha soprattutto contemplato, nel comma 2, quale clausola di chiusura della nuova disciplina, l'accertamento che il diritto venga attribuito alla «persona che dimostr[i] di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso».

In questa prospettiva, è quanto mai emblematico constatare che l'evoluzione della disciplina sul maso chiuso abbia condotto nel 2010 all'abrogazione proprio della regola del maggiorascato, che era rimasta nel 2001, quale mero criterio preferenziale residuale, antecedente alla sola clausola di chiusura.

4.6.– L'evoluzione economico-sociale nonché quella normativa dell'istituto del maso chiuso, appena descritte, palesano, dunque, l'irragionevolezza della presunzione di idoneità sottesa all'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, e tale essa rimane, ove pure si proietti la disposizione in un più complesso quadro normativo, comprensivo dell'art. 18/a dello stesso decreto, secondo il quale «sono normalmente escluse dal diritto all'assunzione del maso per successione legittima le persone [...] che non siano idonee o qualificate a condurre personalmente il maso o non abbiano risieduto abitualmente sullo stesso».

Simile previsione, se in parte tempera la rigidità degli effetti del censurato art. 18, secondo comma, certo non ha il potere di conferire ragionevolezza al criterio legale di attribuzione del diritto sulla base dell'età.

La possibilità, infatti, di escludere chi sia inidoneo alla conduzione del maso o non vi abbia abitualmente risieduto non consente in alcun modo di giustificare il privilegio, irragionevolmente associato al fattore dell'età, nell'attribuzione del diritto di assunzione: simile correttivo non apporta alcun rimedio al rischio che il maso venga assegnato al soggetto con un minor attaccamento al fondo e meno idoneo a gestirlo e a garantire il mantenimento dell'unità economica agricola. Altro è giudicare la fattispecie attributiva di un diritto, nella quale il criterio dell'età opera come automatismo, altro è considerare le fattispecie a posteriori correttive, che non si applicano (e dunque non correggono) se non si verificano le ipotesi limite in esse contemplate. Fuori da tali previsioni estreme, l'automatismo irrimediabilmente si produce, insieme con il conseguente rischio di assegnare il fondo al soggetto meno idoneo a gestirlo rispetto agli altri coeredi.

Tale vizio non pregiudica soltanto l'interesse della persona discriminata, ma lo stesso istituto del maso e, dunque, la tutela oggettiva della res frugifera, di cui tradisce le finalità: l'efficienza dell'azienda, che è garanzia della stessa indivisibilità, e la connessione con la compagine familiare che, nei passaggi in via successoria, non può tollerare discriminazioni da tempo superate nell'ambito dell'istituto giusfamiliare. Sovviene, a riguardo, il rilievo della sentenza n. 193 del 2017, secondo la quale la correlazione fra la regola del maggiorascato e «[l]'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo [non è che il frutto di] una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato [...] hanno [viceversa] profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento».

4.7.– Per le ragioni sopra esposte l'art. 18, secondo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 si pone in irrimediabile contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.

A presidio della indivisibilità dell'istituto in questione, la regola della preferenza per il maggiore d'età viene ad essere sostituita con quella secondo cui, fra più coeredi dello stesso grado, «quale assuntore o assuntrice viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso» (art. 14, comma 2, legge prov. Bolzano n. 17 del 2001).

Tale criterio, infatti, nel contesto attuale, appare perfettamente idoneo a chiudere la disciplina con una previsione flessibile e di respiro generale, che si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di successione legittima e di divisione ereditaria (si vedano, in proposito, le sentenze: Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 3 settembre 2019, n. 22038; sezione seconda civile, sentenza 22 agosto 2018, n. 20961; sezione seconda civile, sentenza 5 novembre 2015, n. 22663).

4.8.– L'acclarata irragionevolezza della regola del maggiorascato, quale criterio per la determinazione in via di automatismo del diritto di assunzione, comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, operante sino all'entrata in vigore della legge prov. Bolzano n. 2 del 2010, in quanto disposizione di contenuto identico rispetto a quello della norma censurata (sentenze n. 229 del 2019 e n. 149 del 2018). La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 non necessita di alcuna sostituzione, in quanto il contenuto del precetto sostitutivo è già presente nel comma 2 del medesimo art. 14 della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001.

5.– Passando alla seconda questione di legittimità costituzionale, occorre verificare se l'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, che regola i criteri di determinazione del prezzo di assunzione, violi gli artt. 3 e 42 Cost.

In particolare, si deve accertare se la norma censurata contrasti con l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente pone un criterio di calcolo del prezzo di assunzione che conduce alla

determinazione di un importo esiguo e comunque del tutto disancorato dal valore di mercato del bene; se – sotto un diverso profilo – l'applicazione dell'indicato art. 25, primo comma, determini un trattamento irragionevolmente deteriore in capo ai coeredi non assuntori del maso rispetto a casi analoghi in cui la fattispecie dell'assunzione di un maso chiuso è regolata dalla disciplina attualmente vigente; e, infine, se il medesimo art. 25, primo comma, sia altresì lesivo dell'art. 42 Cost., perché come sostenuto dal rimettente, l'applicazione del criterio ivi previsto per la determinazione del prezzo di assunzione «comporta una rilevantissima compromissione delle ragioni ereditarie degli eredi ab intestato non assuntori del maso».

6.– La questione è inammissibile per incompleta ricostruzione del quadro normativo che si riverbera sia sul profilo della rilevanza, sia su quello della non manifesta infondatezza.

6.1.– Innanzitutto, l'ordinanza di rimessione non opera alcun cenno all'art. 50, comma 01, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, rubricato «Norme transitorie», introdotto con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 aprile 2018, n. 5 (Modifiche della legge provinciale sui masi chiusi e della legge urbanistica provinciale), di oltre un anno antecedente rispetto all'ordinanza di rimessione. In tale disposizione si legge che «[i] criteri per la determinazione del valore di assunzione di cui all'articolo 20, comma 2, trovano applicazione dalla data di entrata in vigore del regolamento in tutti i casi non ancora definiti con decisione giudiziale passata in giudicato».

La norma transitoria riflette un'esigenza propria della determinazione del valore di assunzione, che la accomuna ad analoga istanza sottesa alla disciplina codicistica relativa alla stima di quanto rimane nella massa ereditaria dopo i prelevamenti (art. 726 cod. civ.) nonché alla stima dello squilibrio rilevante ai fini della rescissione della divisione (art. 766 cod. civ.): la necessità del carattere attuale della stima, in sede sia di assunzione sia di divisione, a fronte di comunioni ereditarie che spesso si protraggono per decenni, dopo l'apertura della successione, come, per l'appunto, si è verificato nella vicenda oggetto del giudizio a quo.

In tale prospettiva, la norma transitoria – nel contemplare l'applicazione retroattiva dell'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, il quale parametrizza il valore di assunzione al reddito medio netto annuo, riferito non solo all'attività agricola, ma anche alle attività connesse di cui al terzo comma dell'art. 2135 cod. civ. – ha inteso garantire la congruità del valore di assunzione, assicurando l'attualità degli stessi parametri di determinazione del valore e la rivalutazione di quest'ultimo. Il prezzo di assunzione, infatti, per un verso, non deve eguagliare il valore di mercato, bensì deve essere coerente con la funzione dell'istituto del maso, il cui assuntore è destinato a mantenersi con il solo reddito prodotto dall'azienda. Ma, per un altro verso, deve essere stimato in maniera attuale e corrispondente al reddito che nel presente può produrre il maso, se vuole rimanere fedele alla sua stessa funzione, che al contempo giustifica la compressione dell'interesse dei coeredi non assuntori.

Or dunque, se quella richiamata è la ratio della norma transitoria, non supera il vaglio di non implausibilità la valutazione del giudice rimettente, che ha ommesso di evocare tale disposizione e, comunque, non ha considerato la possibile applicazione dell'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001. Né si comprende perché non abbia argomentato in merito a eventuali ragioni ostative alla disciplina transitoria, quale per ipotesi la mancata emanazione del regolamento, cui fa riferimento in maniera generica l'art. 50, comma 01, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, implicitamente richiamando il regolamento di esecuzione menzionato nell'ultima parte dell'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 (e altresì citato dall'art. 49, che immagina un unitario regolamento di esecuzione comprensivo tanto dei criteri per la stima del valore di assunzione ai sensi dell'art. 20, comma 2, quanto dei titoli di studio e dei diplomi menzionati dagli artt. 2, comma 3, lettera a, e 14, comma 1, lettera c, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001).

In particolare, ove si consideri che l'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 trova regolare applicazione, pur in mancanza dell'emanazione del regolamento di esecuzione, cui si riferiscono tanto l'art. 20, comma 2, quanto, per relationem, l'art. 50, comma 01, resta incomprensibile l'assoluto silenzio dell'ordinanza di rimessione. E questo tanto più stride, ove si consideri che lo stesso giudice rimettente ha chiesto al consulente tecnico d'ufficio di applicare al

caso concreto proprio i criteri di cui all'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, ma solo al fine di comparare il relativo valore con quello che deriva dall'applicazione dei criteri dettati nel 1962.

È, invero, di tutta evidenza che l'art. 50, comma 01, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 si sarebbe potuto prestare in primis ad una interpretazione di tipo logico, speculare rispetto a quella invalsa per l'art. 20, comma 2: se la mancata emanazione del regolamento previsto da tale norma non è ostativa all'applicazione dell'art. 20, comma 2, essa avrebbe potuto ritenersi non ostativa anche all'applicazione retroattiva della medesima norma, ai sensi della disposizione transitoria.

Del resto, anche a ritenere l'emanazione del regolamento un elemento impeditivo proprio della retroattività, che deroga agli artt. 10 e 11 delle Preleggi, il suo superamento avrebbe potuto connotarsi quale interpretazione costituzionalmente orientata, se è vero che la norma transitoria serve a garantire la coerenza della disciplina sulla determinazione del prezzo di assunzione con la funzione del maso e, nel rispetto di tale funzione, la sua conformità ai principi costituzionali.

Quanto sopra evidenziato palesa le plurime ragioni per ritenere non giustificato il silenzio dell'ordinanza di rimessione in merito all'art. 50, comma 01, della legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, che doveva essere, viceversa, richiamato ed indagato per acclarare l'effettiva rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962.

6.2.– La ricostruzione del quadro normativo offerta dal giudice a quo presenta un'ulteriore lacuna che incide sulla valutazione dello scrutinio di non manifesta infondatezza.

Il rimettente, infatti, non ha considerato il secondo comma del censurato art. 25, secondo il quale l'assuttore o uno qualsiasi dei coeredi possono rifiutare la valutazione automatica effettuata sulla base della norma oggetto del presente giudizio (il primo comma dell'art. 25), presentando domanda al pretore (oggi al giudice monocratico), competente per il certificato ereditario, affinché determini il reddito presunto, dal quale – con l'applicazione del tasso legale – ricavare il valore del bene.

Con tale istanza si apre una procedura non contenziosa, che può cessare in ogni momento se le parti raggiungono un accordo tra loro (art. 25, settimo comma; art. 25, primo comma, e art. 33 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962) e che si svolge altrimenti in sede di volontaria giurisdizione, con conseguente sospensione della causa per la determinazione del prezzo di assunzione (art. 25/a del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962).

Tale procedura conduce ad una valutazione del valore del maso riferita al reddito presunto e, dunque, incentrata su un criterio non dissimile dall'attuale disciplina che si rivolge al "reddito medio netto annuo presunto".

La normativa del 1962 conosce, allora, un'alternativa che consente di sfuggire ai rigidi criteri dettati dal primo comma dell'art. 25. Pertanto, pur se dall'ordinanza di rimessione non si evince che tale opzione sia stata attivata dalle parti in causa, ad ogni modo si tratta di un'azione a disposizione dei coeredi, che avrebbe dovuto essere scrutinata per una completa ricostruzione del quadro normativo, al fine di motivare la non manifesta infondatezza della dedotta questione sulla legittimità costituzionale della regola dettata per la determinazione del prezzo di assunzione.

In definitiva, il giudice rimettente, non tenendo conto del secondo comma dell'art. 25 del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 e, soprattutto, non facendo alcun richiamo alla disciplina transitoria dettata dall'art. 50, comma 01, della nuova legge prov. Bolzano n. 17 del 2001, come novellato nel 2018, non ha ricostruito in maniera completa il quadro normativo di riferimento, con ciò pregiudicando in radice l'iter logico che lo ha condotto a ritenere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962 non manifestamente infondata e rilevante.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano 7 febbraio 1962, n. 8 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi nella Provincia di Bolzano) nella parte in cui afferma che «tra i

chiamati alla successione nello stesso grado è preferito il più anziano», anziché prevedere che «tra i chiamati alla successione nello stesso grado viene scelta, sentiti i e le coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, la persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del maso chiuso»;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera g), della legge della provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17 (Legge sui masi chiusi);

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, primo comma, del d. Pres. prov. Bolzano n. 8 del 1962, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 42 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2021.

Sentenza: 26 gennaio 202, n. 16

Materia: Appalti lavori pubblici, servizi di trasporto pubblico, tutela della concorrenza.

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione e art. 17, lettera a), dello statuto della Regione Siciliana.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’);
- illegittimità costituzionale dell’art. 13 della legge della Regione Siciliana n. 13 del 2019.

Estensore nota: Carla Paradiso.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, comma 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), per violazione dell’articolo 117, comma primo e comma secondo lettera e) della Costituzione e l’articolo 17, lettera a) dello Statuto della Regione siciliana.

L’articolo 4, stabilisce l’obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo per gli appalti di lavoro d’importo pari o inferiore alla soglia comunitaria, quando l’affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo. Inoltre, la disciplina regionale individua, in presenza del criterio di aggiudicazione del minor prezzo, un metodo di calcolo della soglia di anomalia delle offerte diverso da quello dettato dall’articolo 97, commi 2, 2-bis e 2-ter del Codice dei contratti (d. lgs. n. 50 del 2016).

La Corte costituzionale trova fondate le questioni sollevate e dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4, comma 1 e 2, in primo luogo perché le disposizioni intervengono in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche e si pongono in contrasto con quanto previsto dagli articoli 95 e 36 del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) che demandano alle singole stazioni appaltanti l’individuazione del criterio da utilizzare e in tal senso viola l’articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione in tema di tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale. Sottolinea la Corte che «per gli appalti di lavori, dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, i due criteri (quello dell’offerta più vantaggiosa e quello del minor prezzo) sono alternativi senza vincoli, e la scelta è appunto rimessa alla stazione appaltante, fatti salvi casi specifici in cui è mantenuto il primato del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa». Anche il restante contenuto del comma 1 (dal secondo periodo) e il comma 2 violano la competenza esclusiva statale individuando un metodo di calcolo della soglia di anomalia delle offerte diverso da quello contenuto nel Codice dei contratti pubblici all’articolo 97, commi 2, 2-bis e 2-ter. La Consulta ribadisce che secondo il proprio costante orientamento «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», citando numerose sentenze, tra le più recenti la 98 e la 39 del 2020.

L'articolo 13 della legge della Regione Siciliana n. 13 del 2019, è impugnato, nella parte in cui proroga di 36 mesi, cioè per un triennio, i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale di cui all'articolo 27 della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie). Così disponendo, la norma regionale violerebbe l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, poiché introdurrebbe una disciplina in contrasto con quanto sancito dagli articoli 5 e 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia il quale ammette la proroga non oltre due anni in eccezionali ipotesi.

Tale disposizione sarebbe anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza, poiché, a causa della prevista proroga, la disposizione non contemplerebbe l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, come invece richiederebbe la vigente disciplina in materia. Inoltre la norma in esame violerebbe anche l'articolo 17, comma 1, lettera a) dello Statuto della Regione Siciliana che le attribuisce la competenza legislativa concorrente in materia di comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere nel rispetto «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

La Consulta ritiene che anche l'articolo 13 violi l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, si pone in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia della tutela della concorrenza. La giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascritto a tale materia qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento di tali discipline. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza.

Con le motivazioni sopra descritte la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 13 della legge della Regione Siciliana 13/2019.

SENTENZA N. 16

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1 e 2, e 13 della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato a mezzo di posta elettronica certificata il 23 settembre 2019, depositato in cancelleria il 25 settembre 2019, iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visti l’atto di costituzione della Regione Siciliana e l’atto di intervento dell’associazione ANCE Sicilia – Collegio regionale dei Costruttori Edili Siciliani;

udito nell’udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l’avvocato Silvano Martella per l’associazione ANCE Sicilia – Collegio regionale dei Costruttori Edili Siciliani, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l’avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, l’avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Nel presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, impugna, tra gli altri, l’art. 4, comma 1, primo periodo, della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 ‘Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale’), nella parte in cui stabilisce l’obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo nei casi in cui l’affidamento degli appalti di lavori d’importo pari o inferiore alla soglia comunitaria avvenga con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo.

Tale disposizione violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, poiché interverrebbe in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche e si porrebbe in contrasto con quanto previsto dagli artt. 95 e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che demanderebbero alle singole stazioni appaltanti l’individuazione del criterio da utilizzare.

È impugnato anche l’art. 4, comma 1, a partire dal secondo periodo, e comma 2 della medesima legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nella parte in cui prescriverebbe le modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte. Tale porzione normativa violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché a sua volta interverrebbe in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione

di gare pubbliche, dettando una disciplina diversa da quella contenuta nell'art. 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, del d.lgs. n. 50 del 2016 (di seguito: codice dei contratti pubblici).

È infine censurato anche l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019, nella parte in cui proroga di 36 mesi i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale di cui all'art. 27 della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie). Così disponendo, la norma regionale violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., poiché introdurrebbe una disciplina in contrasto con quanto sancito dagli artt. 5 e 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Tale disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza, poiché, a causa della prevista proroga, la disposizione non contemplerebbe l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, come invece richiederebbe la vigente disciplina in materia.

Infine, l'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 violerebbe anche l'art. 17, lettera a), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, poiché eccederebbe dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana in materia di «trasporti regionali».

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

3.– In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con cui è stato dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato dall'associazione ANCE Sicilia – Collegio regionale dei Costruttori Edili Siciliani.

4.– Passando al merito, è fondata, in primo luogo, la questione relativa all'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge della Regione Siciliana n. 13 del 2019, a tenore del quale, nel territorio regionale «le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare il criterio del minor prezzo, per gli appalti di lavori d'importo pari o inferiore alla soglia comunitaria, quando l'affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo».

Per l'aggiudicazione degli appalti di lavori, la disposizione regionale introduce, in capo alle stazioni appaltanti, un vero e proprio vincolo all'utilizzo del criterio del minor prezzo.

Già durante i lavori preparatori della legge regionale ora impugnata, in più occasioni, nell'Assemblea regionale siciliana, sono stati sollevati dubbi sulla conformità a Costituzione della previsione che sarebbe poi divenuta, all'esito dell'approvazione, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019 (sedute del 19 giugno e del 10 luglio 2019).

In effetti, tale previsione statuisce in difformità da quanto prevede il codice dei contratti pubblici, che demanda alle singole stazioni appaltanti l'individuazione del criterio da utilizzare. Nel disciplinare l'aggiudicazione dei contratti sotto soglia, il suddetto codice, a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge cosiddetto “sblocca cantieri”– 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, in legge 14 giugno 2019, n. 55 – prevede attualmente, all'art. 36, comma 9-bis, che, «[f]atto salvo quanto previsto all'articolo 95, comma 3, le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

Anche l'art. 95, comma 2, del medesimo codice prevede che «le stazioni appaltanti [...] procedono all'aggiudicazione degli appalti [...] sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96».

Ne risulta che, per gli appalti di lavori, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019, i due criteri (quello dell'offerta più vantaggiosa e quello del minor prezzo) sono alternativi senza vincoli, e la scelta è appunto rimessa alla stazione appaltante, fatti salvi casi specifici in cui è mantenuto il primato del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Non coglie perciò nel segno l'argomento della Regione Siciliana, secondo cui il comma 1 dell'art. 4 impugnato riprodurrebbe il contenuto dell'art. 95, comma 4, lettera a), del codice dei contratti pubblici, nella formulazione antecedente alla riforma operata dal d.l. n. 32 del 2019.

In disparte l'osservazione che si tratterebbe di una novazione della fonte, comunque preclusa al legislatore regionale in un ambito materiale di competenza esclusiva statale – e dovendosi sottolineare, in ogni caso, che la previsione regionale non è esattamente riproduttiva di quella statale precedente – questa Corte deve evidentemente condurre il raffronto con la normativa statale vigente, che tale era, del resto, quando è stata approvata la legge regionale in esame: ed è la stessa difesa regionale a riconoscere che la previsione censurata incide «sulla scelta delle stazioni appaltanti».

Questa circostanza è sufficiente a determinare il contrasto con la disciplina statale, contrasto che non vien meno pur se si ammetta – secondo quanto sottolinea la Regione – che l'art. 36 del codice dei contratti pubblici attualmente vigente non preclude il ricorso all'utilizzo del criterio del minor prezzo: come è ovvio che sia, giacché la disciplina statale, a differenza di quella regionale, affida e non impone alle stazioni appaltanti la scelta del criterio da utilizzare.

In tema di aggiudicazione di lavori pubblici, il legislatore regionale ha pertanto introdotto una normativa che invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», adottando previsioni in contrasto con quelle del codice dei contratti pubblici.

È, in definitiva, palese la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo il costante orientamento 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)» (di recente, sentenze n. 98 e n. 39 del 2020).

Infine, questo orientamento 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)» (così, ancora, sentenze n. 98 e n. 39 del 2020).

5.– Per le stesse ragioni ora evidenziate, è fondata anche la seconda censura che l'Avvocatura generale dello Stato muove all'art. 4, comma 1 (dal secondo periodo in poi), e comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Essa si appunta su quello che il ricorrente definisce un metodo di calcolo della soglia di «anomalia» delle offerte difforme da quello previsto dal codice dei contratti pubblici, con conseguente invasione dell'ambito riservato alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali previsioni detterebbero, infatti, una «disciplina del metodo di calcolo della soglia di anomalia delle offerte contrastante con la disciplina di cui all'articolo 97, commi 2 e 2-bis, e 2-ter del d.lgs. n. 50/2016». In particolare, l'Avvocatura evidenzia come il comma 2-ter del citato art. 97 attribuisca allo «Stato-Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la facoltà di “procedere con decreto alla rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia”, al fine di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo» della soglia stessa.

In effetti, nel codice dei contratti pubblici, l'art. 97 è dedicato alle «offerte [...] anormalmente basse», ovvero a quelle offerte che, non garantendo un profitto adeguato all'imprenditore, si presume conducano all'esecuzione non corretta dei lavori appaltati. La disposizione detta diverse modalità di calcolo di tale soglia, a seconda che il numero delle offerte sia pari o superiore a quindici (comma 2), o inferiore a quindici (comma 2-bis). Vi è poi una norma di chiusura secondo cui, «[a] fine di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può procedere con decreto alla

rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia» (comma 2-ter).

Per vero, rispetto al contenuto delle censure, è da precisare che le previsioni regionali disegnano solo indirettamente una «soglia di anomalia», attraverso un peculiare meccanismo, per cui la gara deve essere aggiudicata all'offerta che eguaglia la soglia – calcolata secondo le regole introdotte dalle stesse disposizioni impugnate – o che più vi si avvicina per difetto. Secondo quanto si legge nei lavori preparatori (seduta dell'Assemblea regionale siciliana dell'11 giugno 2019) e negli stessi atti difensivi regionali, le previsioni censurate perseguirebbero l'analogo scopo delle (peraltro difformi) previsioni statali, e sarebbero pertanto volte a evitare il verificarsi di ribassi eccessivi.

Conta, in ogni caso, che le prime delineano un meccanismo di individuazione della soglia, nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto nel codice dei contratti pubblici. Quest'ultimo dispone infatti, all'art. 97, commi 2 e 2-bis, che, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, al fine di valutare la congruità delle offerte, la soglia di anomalia sia determinata con modalità di calcolo che variano a seconda che il numero delle offerte ammesse sia superiore (o pari) o inferiore a quindici; e prevede, altresì, che in presenza di offerte contenenti un ribasso pari o superiore alla citata soglia le stazioni appaltanti ne chiedano e ottengano giustificazione da parte degli operatori economici. Qualora tale giustificazione non sia sufficiente a spiegare «il basso livello di prezzi o di costi proposti», l'offerta anomala deve essere esclusa.

In definitiva, rileva qui che il legislatore siciliano – come del resto si evince dagli stessi argomenti adottati dalla difesa regionale, che ragiona espressamente della disposizione in esame come di un «correttivo» alla norma statale – abbia adottato previsioni che introducono un criterio alternativo di aggiudicazione dei lavori sotto soglia, nonché di verifica della anomalia delle offerte.

Ciò, all'evidenza, alla luce della giurisprudenza costituzionale più sopra richiamata, determina la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.– È, infine, fondata anche la terza censura, relativa all'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2019.

Tale disposizione, al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strade di interesse regionale e locale, dispone al comma 1 la proroga per un triennio dei contratti di affidamento relativi ai servizi in parola e stabilisce, al comma 2, che il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti apporti le conseguenti modifiche ai contratti in essere, allo scopo di adeguarne gli importi ai corrispondenti stanziamenti di bilancio.

Anche la norma in esame viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, si pone in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia «tutela della concorrenza».

La giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascrivito a tale materia qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Anche per le concessioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali vale, dunque, quanto questa Corte, da ultimo con la sentenza n. 10 del 2021, ha più volte stabilito in tema di concessioni di beni demaniali, e cioè che «discipline regionali che preved[ono] meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni» sono da ritenersi invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che «rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali».

D'altronde l'art. 17, comma 1, lettera a), dello statuto della regione Siciliana, le attribuisce la competenza legislativa concorrente in materia di «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» nel rispetto «dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Infatti, la riconducibilità delle disposizioni che prorogano i servizi di trasporto pubblico locale alla materia di competenza esclusiva statale della «tutela della concorrenza» comporta – in ragione della natura trasversale della stessa (ex plurimis, sentenza n. 109 del 2018) – che in tale ambito le Regioni, anche a statuto speciale, non abbiano spazio di intervento.

D'altra parte, anche l'art. 7 del decreto legislativo 11 settembre 2000, n. 296 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti) – pure richiamato dalla difesa della Regione – che ha introdotto un nuovo art. 4-ter nel decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1953, n. 1113 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti), sancisce che «[l]a scelta del gestore del servizio di trasporto pubblico di interesse regionale e locale avviene mediante il ricorso alle procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi».

Né, infine, sposta i termini della questione l'entrata in vigore dell'art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, anch'esso richiamato dalla difesa regionale. Tale disposizione ha previsto che, «[f]ino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza».

L'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere – in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico.

Parimenti coinvolto dalla pronuncia di illegittimità costituzionale è, infine, il comma 2 dell'art. 13, pure impugnato, che, in connessione al contenuto del comma 1, si limita ad autorizzare il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad apportare le opportune modifiche ai contratti già in essere.

Sono assorbite le censure relative alla violazione dell'art. 117, primo comma, 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* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale');

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

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2021.

Sentenza: 12 gennaio 2021, n. 20

Materia: Tutela della salute e organizzazione amministrativa.

Parametri invocati: artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020).

Esito: inammissibilità o non fondatezza delle questioni sollevate.

Estensore nota: Cesare Belmonte.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), in riferimento agli artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

Il censurato art. 19 della l.r. Veneto 44 /2019 aggiunge i commi 1 bis, 1 ter e 1 quarter all'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), imponendo diversi obblighi ai medici in formazione specialistica.

Nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione, i suddetti professionisti devono partecipare ai concorsi banditi dalle aziende e dagli enti del servizio sanitario regionale veneto, quando la specializzazione conseguita sia prevista come requisito per la partecipazione. Gli stessi professionisti sono altresì tenuti ad accettare e svolgere per un periodo complessivo di tre anni tutti gli incarichi, anche non continuativi, assegnati con contratti di lavoro di qualunque tipologia o in regime di convenzione. L'inosservanza, parziale o totale, di tali obblighi è sanzionata con la restituzione alla Regione di una somma che ammonta rispettivamente al 15 per cento dell'importo complessivo percepito per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, di servizio non prestato rispetto ai tre anni minimi previsti e al 50 per cento dell'importo complessivo percepito. Il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale che rinunci al corso di studi e così risolva in via anticipata il contratto è obbligato a restituire alla Regione il 50 per cento dell'importo complessivo percepito. La Giunta regionale è tenuta ad effettuare annualmente verifiche a campione in una percentuale minima di almeno il 10 per cento dei medici specializzati assegnatari di contratti aggiuntivi regionali. Le entrate derivanti dall'applicazione del regime sanzionatorio sono destinate al finanziamento di contratti aggiuntivi regionali.

Il Governo assume che siffatte previsioni si discostino dai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di "professioni" e di "tutela della salute"; ledendo altresì i principi costituzionali in materia di autodeterminazione negoziale di cui agli artt. 2 e 41 Cost. e determinando una ingiustificata discriminazione nei confronti dei soggetti non beneficiari del contratto statale.

Ad avviso della Consulta le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della l.r. Veneto 44/2019 sono inammissibili.

Il ricorrente ha omissis di enucleare in maniera univoca i principi fondamentali assunti come violati, in tema di "professioni" e di "tutela della salute". L'identificazione di siffatti principi fondamentali sarebbe stata ancor più necessaria dal momento che le Regioni possono attivare e disciplinare contratti aggiuntivi rispetto a quelli statali, in attuazione della normativa statale e dell'Accordo deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012. In particolare, non sono

spiegati i motivi per i quali *l'obbligo - dopo la conclusione del percorso formativo - di partecipare ai concorsi e di lavorare presso le aziende e gli enti del servizio sanitario della Regione che ha finanziato la formazione specialistica pregiudichi la tutela della salute e la formazione dei medici specializzandi.*

Del pari, non è adeguatamente argomentata la supposta violazione degli altri parametri costituzionali evocati.

Viene altresì censurato l'art. 21 della l.r. Veneto 44 /2019, ai sensi del quale "l'Azienda Ospedale-Università di Padova è autorizzata a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale e nel rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale".

La norma lederebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", in quanto inciderebbe sul trattamento economico del personale contrattualizzato, che il legislatore nazionale affida alla contrattazione collettiva.

Inoltre, parametrando l'incremento del fondo della sola Azienda Ospedale-Università di Padova al livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, la norma confliggerebbe col principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante disposizioni in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, ove si prescrive che "a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016".

Consentendo il superamento del predetto limite statale, la norma censurata determinerebbe infine una disparità di trattamento economico rispetto al restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta.

Secondo il giudice delle leggi le questioni di legittimità costituzionale del suddetto art. 21 della l.r. Veneto 44/2019 non sono fondate.

La disposizione regionale si limita ad autorizzare l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali. La previsione impugnata non interviene sulla regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva, *e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro*, ai sensi della normativa statale. Non risulta pertanto violata la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Non sono fondate neppure le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del precetto costituzionale di eguaglianza. La norma regionale non si discosta dai principi statali giacché la rideterminazione dei fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali è vincolata al "rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale". *Tale richiamo non può non estendersi anche all'osservanza dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, che definisce, in relazione al trattamento accessorio, il limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale.*

E' parimenti impugnato l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della l.r. Veneto 44/ 2019, nella parte in cui recita che i bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, inclusi quelli del servizio sanitario regionale, possono prevedere "l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile".

Tale previsione non troverebbe alcun riscontro nella normativa statale volta a superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni e nemmeno nella disciplina riguardante i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato o flessibile. L'esonero dalle prove preselettive sarebbe

pertanto lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”. Sarebbero violati anche i principi di ragionevolezza e parità di trattamento di cui all’art. 3 Cost.

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 28, comma 3, ultimo periodo, della l.r. Veneto 44/2019 non sono fondate.

Secondo costante giurisprudenza della Consulta la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell’ambito dell’ordinamento e dell’organizzazione amministrativa; rientrando viceversa nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile la disciplina dei rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali.

La previsione regionale in oggetto, configurante un’ipotesi di possibile esonero dalle prove selettive, si collega *a una fase antecedente all’instaurazione del rapporto di lavoro* e pertanto non invade la materia civilistica, quale riservata allo Stato.

Non è fondata neppure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento. *La possibile deroga a beneficio dei candidati interni non solo ha una giustificazione plausibile nell’esigenza di valorizzare l’esperienza che essi hanno acquisito presso l’amministrazione per il periodo apprezzabile di un quinquennio, ma non li dispensa dall’obbligo di sostenere le prove concorsuali successive, volte specificamente a valutare il merito, in condizioni di parità con gli altri partecipanti.*

SENTENZA N. 20

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-30 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Franco Botteon e Andrea Manzi per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 8 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, 21 e 28, comma 3, ultimo periodo, della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), in riferimento agli artt. 2, 3, 41, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

2.– È impugnato, in primo luogo, l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che, inserendo i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 3 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 9 (Contratti di formazione specialistica aggiuntivi regionali), ha imposto diversi obblighi ai medici in formazione specialistica.

Nei cinque anni successivi al conseguimento del diploma di specializzazione, i professionisti citati devono partecipare ai concorsi banditi dalle aziende e dagli enti del servizio sanitario regionale veneto, quando la specializzazione conseguita sia prevista come requisito per la partecipazione, e devono accettare e svolgere per un periodo complessivo di tre anni tutti gli incarichi, anche non continuativi, assegnati con contratti di lavoro di qualunque tipologia o in regime di convenzione (art. 3, comma 1-bis, lettere a e b, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013, come modificata dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019).

L'inosservanza, parziale o totale, di tali obblighi è sanzionata con la restituzione alla Regione di una somma che ammonta rispettivamente al «15 per cento dell'importo complessivo percepito per ogni anno, o frazione superiore a sei mesi, di servizio non prestato rispetto ai tre anni minimi previsti» (art. 3, comma 1-bis, lettera d, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013) e al «50 per cento dell'importo complessivo percepito» (art. 3, comma 1-bis, lettera e, della medesima legge regionale).

Il medico assegnatario del contratto aggiuntivo regionale che rinunci al corso di studi e così risolva in via anticipata il contratto è obbligato «a restituire alla Regione il 50 per cento dell'importo complessivo percepito» (art. 3, comma 1-bis, lettera f, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013).

Nel quadro di obblighi e sanzioni, delineato dalle disposizioni impugnate, si collocano le previsioni che impegnano la Giunta regionale a effettuare annualmente verifiche a campione «in una percentuale minima di almeno il 10 per cento dei medici specializzati assegnatari di contratti aggiuntivi regionali» (art. 3, comma 1-ter, della legge reg. Veneto n. 9 del 2013) e destinano le entrate derivanti dall'applicazione della normativa al finanziamento di contratti aggiuntivi regionali (art. 3, comma 1-quater, della citata legge regionale).

Il ricorrente assume che «le clausole aggiuntive introdotte dalla legge regionale» violino l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si discosterebbero «dai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in un ambito rientrante nella materia delle “professioni” ovvero in quella della “tutela della salute”». Le clausole in esame, difatti, disciplinerebbero aspetti che «esulano dal contenuto tipico del contratto di formazione», finalizzato esclusivamente all'acquisizione delle capacità professionali inerenti al titolo di specialista, e condurrebbero a snaturarne «la ratio e l'oggetto».

Il ricorrente prospetta, altresì, la violazione degli artt. 2 e 41 Cost., sul presupposto che le clausole negoziali in esame impongano ai medici in formazione specialistica beneficiari del contratto aggiuntivo regionale «scelte di carattere strettamente personale (quali la partecipazione a procedure concorsuali)» e ledano, pertanto, «i principi costituzionali in materia di autodeterminazione negoziale».

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto le disposizioni impugnate comporterebbero «una ingiustificata discriminazione nei confronti dei soggetti non beneficiari del contratto statale», i quali partecipano alla medesima selezione nazionale per l'accesso alle scuole di specializzazione medica.

2.1.– La Regione, in linea preliminare, imputa al ricorrente di non avere spiegato in quale modo gli obblighi negoziali sanciti dall'art. 19 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 vanifichino la finalità formativa o contraddicano i contenuti del contratto tipo, con conseguente violazione della normativa statale.

Il ricorrente non avrebbe neppure chiarito i termini della discriminazione ai danni dei beneficiari dei contratti aggiuntivi regionali.

Da tali carenze argomentative discenderebbe l'inammissibilità delle questioni promosse.

2.2.– Le eccezioni sono fondate.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (fra le molte, sentenza n. 2 del 2021, punto 3.3.1. del Considerato in diritto). Il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali di cui lamenta la violazione e di svolgere una argomentazione non meramente assertiva in merito alle ragioni del contrasto con i parametri evocati (sentenza n. 174 del 2020, punto 5.3. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, il ricorrente non ha ottemperato a tale onere, poiché ha ommesso di enucleare in maniera univoca i principi fondamentali che assume siano stati violati e che toccano àmbiti materiali diversi, inerenti, per un verso, alle «professioni» e, per altro verso, alla «tutela della salute». Tale diversità avrebbe imposto una puntuale individuazione, per ciascuna delle materie richiamate, dei principi fondamentali che la legge impugnata avrebbe disatteso.

L'identificazione dei principi fondamentali chiamati a regolare la materia sarebbe stata ancor più necessaria alla luce dello spazio di intervento che compete al legislatore regionale nel modulare la disciplina della formazione specialistica. Come questa Corte ha ricordato, le Regioni possono attivare contratti aggiuntivi, al fine di colmare il divario tra fabbisogno effettivo e numero dei contratti statali, e delineare la disciplina dei contratti che intervengono a finanziare, «in attuazione della normativa statale e dell'Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome» deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012 (sentenza n. 126 del 2014, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Gli argomenti addotti nel ricorso si esauriscono nel rilievo, incentrato sulle affermazioni di questa Corte (sentenza n. 126 del 2014, punto 5 del Considerato in diritto), che le clausole apposte ai contratti aggiuntivi regionali debbano essere compatibili con lo schema tipo del contratto nazionale, elaborato con d.P.C.m. 6 luglio 2007 (Definizione schema tipo del contratto di formazione specialistica dei medici).

Tale richiamo, tuttavia, non vale a identificare i principi fondamentali che si reputano violati, né a far luce sulle ragioni del contrasto di una normativa riguardante il periodo successivo al conseguimento del diploma di specializzazione con la disciplina statale, incentrata sugli obblighi caratteristici del contratto di formazione specialistica, così come si esplicano nel periodo in cui tale formazione si attua.

A questo riguardo, non si spiega perché l'obbligo – dopo la conclusione del percorso formativo – di partecipare ai concorsi e di lavorare presso le aziende e gli enti del servizio sanitario della Regione che ha finanziato la formazione specialistica pregiudichi la tutela della salute e la formazione dei medici specializzandi, inerente alla materia delle «professioni».

Quanto al vulnus che la normativa impugnata recherebbe al principio di autodeterminazione negoziale, il ricorrente si limita a evocare i parametri costituzionali (artt. 2 e 41 Cost.), senza dar conto delle ragioni che inducono a ravvisare una lesione dell'autonomia contrattuale nell'accordo liberamente concluso dal medico in formazione specialistica, anche in vista di una possibile opportunità di lavoro. Il ricorrente mostra di qualificare tale autonomia come diritto inviolabile per poi collocarla nell'alveo dell'art. 41 Cost., senza enunciare alcun argomento che serva a qualificare l'attività dei medici specializzandi in termini di iniziativa economica privata e a illustrare le implicazioni del limite dell'utilità sociale, immanente al precetto costituzionale invocato.

Inammissibile è anche la censura di violazione del principio di eguaglianza.

Nel rilevare la disparità di trattamento ai danni dei beneficiari del contratto aggiuntivo regionale, il ricorrente trascura di ricostruire il quadro normativo in cui tale previsione si colloca e di ponderare, nel contesto di una valutazione complessiva, i tratti caratteristici di tali contratti finanziati dalla Regione, anche solo per escludere il rilievo delle loro peculiarità come plausibile elemento distintivo tra le fattispecie poste a raffronto.

Le questioni, nei termini in cui sono state prospettate, sono, pertanto, inammissibili per tutte le ragioni indicate, che convergono nel rendere lacunoso il percorso argomentativo seguito.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, che autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale.

Il ricorrente assume che tale previsione leda la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), in quanto inciderebbe sul trattamento economico del personale contrattualizzato. Tale trattamento, soprattutto per quel che concerne la parte accessoria, rientrerebbe nella «competenza esclusiva del legislatore nazionale», che affida alla contrattazione collettiva il compito di determinarlo, «nel rispetto dei vincoli di bilancio e limiti derivanti dalla legge statale».

La disposizione impugnata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 117, terzo comma, Cost. Nel parametrare «l'incremento del fondo della sola azienda ospedaliera università di Padova» al «livello medio pro capite riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale», la disciplina in esame confliggerebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, sancito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche». Al fine di contenere le spese per il salario accessorio, la disposizione citata vieta che

l'ammontare complessivo delle risorse che annualmente sono destinate per tale voce superi il corrispondente importo dell'anno 2016.

Nel consentire il superamento del limite posto dal legislatore statale con riguardo al salario accessorio, la disposizione lederebbe, infine, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto determinerebbe una «disparità di trattamento economico [...] rispetto al restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta».

3.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni riguardanti la lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato e la violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Per quel che concerne il primo profilo, il ricorrente non avrebbe illustrato «come la legge regionale incida sull'ordinamento civile», sostituendosi alla contrattazione collettiva e regolando «direttamente un aspetto della retribuzione».

Inammissibili, in quanto formulate in termini generici, sarebbero anche le censure di violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Il superamento dei limiti posti in tema di trattamento accessorio dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 rappresenterebbe «una mera eventualità», che neppure si potrebbe verificare alla luce della necessità di rispettare il «limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale».

3.1.1.– Le eccezioni non sono fondate.

Il ricorrente non si è limitato a far discendere l'invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato dal mancato richiamo dei principi enunciati dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come è avvenuto nel giudizio in via principale menzionato dalla difesa della Regione e definito da questa Corte con una pronuncia di inammissibilità (sentenza n. 232 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Con un'argomentazione adeguata, idonea a superare il vaglio di ammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha prospettato l'incidenza della disciplina impugnata sul trattamento economico del personale contrattualizzato e la conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Se tale incidenza effettivamente sussista, è profilo che attiene al merito.

3.1.2.– Neppure per la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica si riscontrano i profili di inammissibilità eccepiti dalla parte resistente.

Il vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. non è stato delineato in termini assertivi e generici, ma è stato avvalorato dal puntuale richiamo alle misure di contenimento della spesa pubblica racchiuse nella legislazione statale.

Se poi il diverso e autonomo criterio enunciato dalla previsione regionale implichi la violazione dei richiamati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è aspetto che, anche in questo caso, esula dall'ammissibilità e investe il merito delle questioni promosse.

3.2.– Nel merito, esse non sono fondate.

3.2.1.– Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La costante giurisprudenza di questa Corte ascrive la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, e anche dei dipendenti delle Regioni, alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale (fra le molte, sentenza n. 146 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto).

In séguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, «strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori» (sentenza n. 178 del 2015, punto 17 del Considerato in diritto), cui la stessa legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018, punto 3.1. del Considerato in diritto).

L'esigenza di garantire l'uniformità, nel territorio nazionale, delle regole che presiedono alla determinazione del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni giustifica l'inerenza della relativa disciplina alla materia «ordinamento civile».

A tale materia non è, tuttavia, riconducibile la disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte.

L'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 si limita ad autorizzare l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali.

La previsione impugnata non interviene, dunque, sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva (sentenza n. 199 del 2020, punto 9.2. del Considerato in diritto), e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l'imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro. Solo una tale incidenza sul trattamento economico determinerebbe l'invasione della sfera di attribuzione del legislatore statale (sentenze n. 232 del 2019, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 28 del 2013, punto 7 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, sarà pur sempre la contrattazione collettiva, nella sua evoluzione dinamica, a definire il trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, anche nella componente accessoria, nel rispetto delle prescrizioni imperative della legge e dei vincoli di spesa.

3.2.2.– Possono essere esaminate congiuntamente, in quanto intimamente connesse, le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del precetto costituzionale di eguaglianza. Nella prospettiva del ricorrente, l'inosservanza della disciplina restrittiva in tema di trattamento accessorio genera una discriminazione ai danni del «restante personale pubblico su cui la legge statale è intervenuta», penalizzato rispetto ai dipendenti dell'Azienda Ospedale-Università di Padova.

Neppure tali questioni sono fondate.

L'art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017 prevede che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale trattamento del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Il ricorrente muove dalla condivisibile premessa che la previsione in esame sia qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Essa concerne, difatti, un rilevante aggregato della spesa corrente e, in particolare, una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti (sentenza n. 191 del 2017, punto 8.3.1. del Considerato in diritto) ed è ispirata a obiettivi di razionalizzazione e di contenimento di una voce ragguardevole di spesa.

La disposizione impugnata non si discosta dal principio enunciato dalla legislazione statale e non risulta violato, pertanto, neppure il canone di eguaglianza, che richiede un'applicazione uniforme, presso tutte le amministrazioni, del principio di coordinamento della finanza pubblica.

La rideterminazione dei fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali è vincolata al «rispetto del limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale». Tale richiamo, inequivocabile nel suo carattere onnicomprensivo, non può non estendersi anche all'osservanza dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che definisce, proprio con riguardo all'aspetto qualificante del trattamento accessorio, il limite della spesa complessiva del personale del servizio sanitario regionale.

La norma regionale, pertanto, si deve interpretare nel senso di imporre il rispetto delle prescrizioni richiamate dal ricorrente in tema di spesa del personale.

4.– Il ricorrente impugna, infine, l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, nella parte in cui consente che i bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, inclusi quelli del servizio sanitario regionale, prevedano «l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile».

Tale previsione non troverebbe alcun riscontro nella normativa statale volta a superare il precariato nelle pubbliche amministrazioni (art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017) e neppure nella disciplina

riguardante i titolari di contratto di lavoro a tempo determinato o flessibile, che contempla unicamente forme di reclutamento con riserva di posti o per titoli ed esami (art. 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»).

Ad avviso del ricorrente, l'esonero dalle prove preselettive sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

Sarebbero violati anche «i principi di ragionevolezza e parità di trattamento» (art. 3 Cost.), che imporrebbero di assoggettare anche i candidati interni alla prova attitudinale, poiché non si può presumere che siano in possesso dei requisiti attitudinali richiesti per la posizione per la quale il concorso è bandito.

4.1.– La Regione ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni, in quanto il ricorrente non avrebbe offerto «neppure un principio di motivazione atto a giustificare l'asserita incostituzionalità» per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., il ricorrente non avrebbe considerato che l'esonero dalle prove preselettive non avrebbe portata generale e sarebbe meramente facoltativo. Pertanto, la disposizione impugnata non arrecherebbe alcuna «lesione concreta».

4.1.1.– Le eccezioni di inammissibilità devono essere disattese.

Il ricorrente ha svolto un'argomentazione adeguata a fondamento dell'impugnazione. L'oggetto e le ragioni delle censure sono stati esposti in maniera intelligibile, così da consentire a questa Corte lo scrutinio del merito.

L'inconferenza del parametro evocato, eccepita con riguardo all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e la mancata considerazione del carattere meramente facoltativo dell'esonero dalle prove preselettive non si riverberano sull'ammissibilità delle questioni, ma attengono alla disamina del merito e, in tale contesto, devono essere valutate.

4.2.– Le questioni non sono fondate.

4.2.1.– Non è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa (fra le molte, sentenza n. 126 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto). Spettano, per contro, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato gli interventi sui rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto).

La disciplina in esame si correla a una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro e non sconfinava nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Lo svolgimento delle prove preselettive investe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, attribuiti alla competenza residuale delle Regioni, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto).

L'attinenza della disciplina dettata dall'art. 28 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019 alla competenza residuale della Regione priva di ogni rilievo la verifica, che il ricorso sollecita, circa la corrispondenza tra la normativa regionale e quella statale.

4.2.2.– Non è fondata neppure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento (art. 3 Cost.).

Questa Corte ha scrutinato di recente l'art. 1, comma 93, lettera e), 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 autorizza le Agenzie fiscali, nel disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante un concorso pubblico per titoli ed esami, a esonerare dalla prova preselettiva i

dipendenti che abbiano svolto, per almeno due anni alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali o siano stati titolari di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) o di posizioni organizzative temporanee (POT) o siano stati assunti mediante pubblico concorso e abbiano almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito (sentenza n. 164 del 2020).

Nel dichiarare non fondate le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, questa Corte ha affermato che «non può dirsi irragionevole l'esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato "sul campo" effettive capacità». Invero, «il riconoscimento dell'esperienza all'interno dell'amministrazione che bandisce il concorso "sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore" (sentenza n. 234 del 1994) e non collide con il principio di buon andamento, anche perché i beneficiari dell'esonero dovranno comunque, al pari degli altri concorrenti, cimentarsi con le prove concorsuali» (sentenza n. 164 del 2020, punto 19 del Considerato in diritto).

Tali considerazioni rilevano anche con riferimento alla disciplina sottoposta all'odierno vaglio di costituzionalità e conducono a respingere le censure del ricorrente.

La possibile deroga a beneficio dei candidati interni non solo ha una giustificazione plausibile nell'esigenza di valorizzare l'esperienza che essi hanno acquisito presso l'amministrazione per il periodo apprezzabile di un quinquennio, ma non li dispensa dall'obbligo di sostenere le prove concorsuali successive, volte specificamente a valutare il merito, in condizioni di parità con gli altri partecipanti.

L'esonero previsto dal legislatore regionale, pertanto, ha una portata limitata. Esso si riferisce alle sole prove preselettive, che non perseguono la finalità precipua, assegnata al concorso, di verificare il merito dei concorrenti, vige per un arco temporale definito (il triennio 2019-2021) e risulta demandato all'apprezzamento dell'amministrazione, che potrà disporlo al fine esclusivo «di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego», dopo aver vagliato le peculiarità dei concorsi di volta in volta banditi.

La disciplina impugnata, esaminata nella sua interezza e alla luce delle finalità che la ispirano, non presta dunque il fianco alle censure di irragionevolezza e di violazione della parità di trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Veneto 25 novembre 2019, n. 44 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2020), promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge reg. Veneto n. 44 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2021.

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 21

Materia: Caccia - controllo fauna selvatica.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Ricorrente: Tribunale amministrativo della Regione Toscana.

Oggetto: art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-ter, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”);
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994;
- non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli.

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l’elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall’art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La Corte ritiene, preliminarmente al merito, di contestualizzare il contenuto dell’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che il rimettente assume quale parametro interposto per sollevare le questioni di costituzionalità in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tale disposizione disciplina il controllo della fauna selvatica assegnando alle Regioni l’attività del controllo delle specie di fauna selvatica. Tale controllo viene esercitato di norma mediante l’utilizzo di metodi ecologici su parere dell’INFS. Qualora l’istituto verifichi l’inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l’esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l’esercizio venatorio.

Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005, la Corte ha sviluppato un filone giurisprudenziale che ha ritenuto «tassativo» l’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull’assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente» (ex plurimis sentenza n. 139 del 2017).

Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell'attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali) che determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi, oltre che alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994. La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 – rubricato «Vigilanza venatoria» –, che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera f) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata), nonché, ai sensi della successiva lettera g), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa legge n. 157 del 1992, che prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

In questi termini e alla luce del quadro in precedenza la censura sollevata dal tribunale rimettente viene ritenuta non fondata dalla Corte.

La seconda questione sollevata dal rimettente riguarda il comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 e si sviluppa sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi sarebbero anche i cacciatori, che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Pur ritenendo tale presupposto corretto, la Corte ritiene non fondata la questione in quanto si ripropongono le medesime argomentazioni sviluppate al punto precedente con la conseguenza che l'integrazione disposta dalla norma regionale, anche in questo caso, e peraltro con evidenza ancora maggiore, assume il carattere di un intervento rivolto a incrementare lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale.

Nell'impianto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente: a) dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, oppure b) dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, «sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale.

Infine, va anche qui considerato che il coinvolgimento di tale categoria di cacciatori non può che avvenire sotto il coordinamento della polizia provinciale, come del resto è espressamente stabilito dal precedente comma 3 con riguardo alla disciplina generale dei piani di abbattimento.

La terza censura del rimettente concerne invece il comma 4-ter dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in quanto in sostanza stabilisce che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4.

La questione è fondata.

Pur essendo previsto che anche questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, è dirimente considerare che la disposizione che li abilita (l'art. 28-quater, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994) non esplicita, a differenza del precedente comma 4, che i programmi del corso sono concordati con l'ISPRA e riguardano anche le modalità con cui effettuare il controllo. Più genericamente si limita a prevedere, come nota il rimettente, «la frequenza ad un corso ed il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina».

La differenza assume un rilievo sostanziale, trattandosi di abilitazioni relative ad attività di natura diversa: l'una di carattere meramente venatorio, seppur «qualificata», l'altra, quella prevista dal comma 4, realizzata per finalità di tutela ambientale.

È quindi evidente che la norma censurata, a differenza delle altre due prima considerate, deroga all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale: essa si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, oggetto dell'ultima questione sollevata è la previsione di cui al comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale «[l]a Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

Secondo il rimettente, anche questa norma realizzerebbe il denunciato contrasto con la norma interposta statale, laddove consentirebbe di autorizzare al «controllo dei cinghiali» anche le guardie giurate private, mediante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e i cacciatori; questi ultimi, sia in quanto abilitati ai sensi del precedente comma 4, sia come componenti delle «squadre di caccia al cinghiale».

La questione ad avviso della Corte non è fondata, nei termini che seguono:

È infatti possibile, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, una lettura costituzionalmente orientata della suddetta norma, nel senso che il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella stessa, è bensì riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione in oggetto.

Da ciò consegue che la norma censurata viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e che non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto da tale norma statale si riferisce, infatti, soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la extrema ratio del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione la norma statale non dispone in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare «nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sentenza n. 392 del 2005).

Pertanto, così interpretato, il censurato comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 non determina alcun contrasto con la norma interposta statale, dal momento che è da intendersi riferito esclusivamente al controllo ecologico.

SENTENZA N. 21

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri e la Regione Toscana e altri, con ordinanza del 9 ottobre 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana e dell'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Valentina Stefutti, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, per l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus ong e altri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana; deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l'elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

1.1.– Le disposizioni regionali censurate prevedono che:

«3. La Regione, in caso di ravvisata inefficacia degli interventi ecologici di cui al comma 2 bis, autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate. Tali piani sono attuati dalla Regione con il coinvolgimento gestionale degli ATC [Ambito territoriale di caccia] e sotto il coordinamento del corpo di polizia provinciale. Per la realizzazione dei piani la Regione può avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'articolo 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia.

4. Per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA. Tali corsi dovranno fornire una idonea preparazione circa l'ecologia e la gestione delle popolazioni animali selvatiche, la biologia delle specie selvatiche oggetto di controllo nonché sulle tecniche e le modalità con cui effettuare il controllo. [...]

4 ter. I cacciatori iscritti nel registro di cui all'articolo 28 quater sono equiparati ai cacciatori di cui al comma 4, per le specie di riferimento.

4 quater. La Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

1.2.– Oggetto del giudizio a quo è la legittimità della deliberazione della Giunta della Regione Toscana 21 gennaio 2019, n. 71 (L.R. 3/94. Approvazione del piano di controllo 2019-2021 sulla specie cinghiale in Regione Toscana ai sensi dell'art. 37 L.R. 3/94 e dell'art. 5 della L.R. 10/2016), impugnata da alcune associazioni ambientaliste sulla base di vari motivi di gravame, tra i quali il giudice a quo ritiene pregiudiziale l'esame della questione di legittimità costituzionale dalle stesse proposta.

Secondo le ricorrenti, infatti, andrebbe ravvisata l'illegittimità costituzionale delle richiamate disposizioni della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 laddove, estendendo l'ambito previsto dalla legge statale, ricomprenderebbero tra i soggetti abilitati a effettuare i controlli anche cacciatori, squadre di caccia al cinghiale e guardie giurate private.

1.3.– Il TAR rimettente motiva la rilevanza delle questioni poiché il provvedimento impugnato avrebbe approvato il piano di controllo del cinghiale sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, le cui previsioni inciderebbero «immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano medesimo». Pertanto, l'eventuale illegittimità costituzionale di quelle non potrebbe che rendere illegittimo anche il piano.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza, dopo avere ricostruito il contenuto delle disposizioni censurate, l'ordinanza ne sostiene il contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale «[i]n alcun modo [prevederebbe] il coinvolgimento dei cacciatori o delle guardie giurate private» nell'attuazione dei piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni: cita in proposito la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 217 del 2018 e n. 139 del 2017) sul carattere tassativo dell'elenco previsto dalla suddetta disposizione statale e sulla conseguente riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente nel caso di ampliamento del novero dei soggetti da parte del legislatore regionale.

Aggiunge inoltre che il tenore del principio di tassatività non consentirebbe di dare rilievo, al fine di escludere il dubbio di costituzionalità, né al meccanismo di selezione dei cacciatori da autorizzare per l'attuazione dei piani di abbattimento, né al fatto che le funzioni di direzione e coordinamento nell'attuazione dei medesimi piani spetterebbero «esclusivamente alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», venendo riservato alle altre figure un ruolo ausiliario.

2.– Vanno preliminarmente disattese le eccezioni d'inammissibilità spiegate dalla Regione Toscana nella propria memoria.

2.1.– Sotto un primo profilo, argomenta la parte, l'ordinanza di rimessione non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, essendosi così «verificata una situazione analoga» a quella che avrebbe determinato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dichiarata dalla sentenza di questa Corte n. 160 del 2020.

L'argomento non convince: l'atto introduttivo presenta, infatti, una plausibile e specifica motivazione a sostegno della non manifesta infondatezza, esplicitata sia attraverso il confronto tra il contenuto delle disposizioni censurate e l'elenco di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, sia con l'affermazione che la maggiore estensione soggettiva delle prime realizzerebbe

un'indebita integrazione del secondo e, pertanto, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Inoltre, a differenza di quanto ritiene la Regione, non è apodittica l'affermazione del rimettente sull'impossibilità di superare il dubbio di costituzionalità in ragione del meccanismo di selezione dei soggetti privati coinvolti e del coordinamento su di essi esercitato da quelli pubblici; tale motivazione, benché sintetica, è infatti chiaramente ricollegata, in via principale, alla tassatività dell'elenco, come del resto risultante dalla giurisprudenza di questa Corte.

2.2.– Sotto un secondo profilo, l'eccezione inammissibilità conseguirebbe al difetto di motivazione sulla rilevanza.

Anche tale eccezione va respinta: la motivazione proposta dal rimettente risulta infatti adeguata e sufficiente a superare il vaglio dell'ammissibilità, in quanto, da un lato afferma che il provvedimento impugnato è stato approvato sul fondamento di quanto disposto, tra l'altro, dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, le cui previsioni inciderebbero immediatamente e direttamente sull'attuazione del piano di controllo del cinghiale; dall'altro, constata che l'eventuale illegittimità costituzionale di quelle non potrebbe che «rendere illegittimo anche il piano de quo».

In effetti, la riferibilità delle attività disciplinate dal piano di controllo al censurato art. 37 emerge già dall'oggetto della delibera di Giunta regionale impugnata, che menziona proprio questa disposizione; inoltre, il contenuto precettivo di ognuna delle disposizioni censurate può agevolmente ritenersi implicato – al contrario di quanto sostenuto dalla difesa regionale – nell'attuazione del piano stesso.

Deve, in sostanza, concludersi che l'ordinanza di rimessione ha sufficientemente dimostrato la necessità di applicare nel giudizio a quo le specifiche norme censurate.

3.– L'esame del merito richiede, preliminarmente, di contestualizzare il contenuto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che il rimettente assume quale parametro interposto per sollevare le questioni di costituzionalità in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tale disposizione, nell'ambito della legge statale n. 157 del 1992, disciplina il controllo della fauna selvatica nei seguenti termini:

«2. Le regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

In base a tale struttura normativa il controllo faunistico si qualifica come un'attività che non è svolta per fini venatori, in quanto attiene prevalentemente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 217 del 2018), ma che si intreccia funzionalmente anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali (basti pensare alla tutela del suolo e alla tutela delle produzioni zoo-agro-forestali).

Per questo motivo tale attività, diretta a realizzare il «controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia», da un lato viene assegnata alle Regioni, dall'altro viene proceduralizzata, prevedendo il rispetto di un principio di gradualità.

Essa, infatti, deve essere svolta «di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, che, a loro volta, devono essere «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», cui è consentito avvalersi anche di altri soggetti, però specificamente indicati.

La norma, in altre parole, si sviluppa assegnando alle Regioni l'attività del controllo delle specie di fauna selvatica però coinvolgendo, con riguardo ai piani di abbattimento, soprattutto il personale delle Province.

3.1.– Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005 si è sviluppato un filone giurisprudenziale di questa Corte che ha ritenuto «tassativo» l'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull'assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (ex plurimis sentenza n. 139 del 2017).

Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

3.1.1. – Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell'attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

In particolare, per quanto qui interessa, tale processo ha determinato una significativa riduzione del personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale: ad esempio, negli enti toscani nel periodo dal 2010 al 2019 tale personale si è quasi dimezzato, come risulta dai dati del conto annuale di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e come anche emerge dagli atti difensivi della Regione (dove si rileva il fenomeno e si sottolinea la recente consistenza di tale personale).

3.1.2.– Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali).

Tale fenomeno trova le sue cause non solo nella descritta riduzione del personale provinciale in concreto destinato al controllo numerico della fauna selvatica, ma anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori (come risulta dalla documentazione prodotta dalla Regione Toscana, con sostanziale conferma nel rapporto ISPRA «Banca dati ungulati. Status, distribuzione, consistenza, gestione e prelievo venatorio delle popolazioni di ungulati in Italia», 2009).

3.1.3. – La combinazione delle suddette condizioni determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza.

Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

4.– Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Essa non è fondata.

La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 – rubricato «Vigilanza venatoria» – , che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera f) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata),

nonché, ai sensi della successiva lettera g), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa legge n. 157 del 1992, che prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

4.1. – In questi termini e alla luce del quadro in precedenza descritto, l'integrazione disposta dalla norma regionale censurata merita di essere considerata come un'espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale: è infatti rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento, ciò che appare necessario per attuare gli obiettivi, anche di tutela dell'ecosistema, previsti dallo stesso comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

La giurisprudenza di questa Corte, del resto, è costante nell'affermare 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. «Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata» (sentenza n. 7 del 2019).

Questa Corte ha anche precisato che «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria [...] ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva» (sentenza n. 147 del 2019).

È quindi certamente significativo, proprio in questa prospettiva, considerare che lo stesso ISPRA, e già prima l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), hanno realisticamente riconosciuto che «[m]olto spesso la disponibilità di personale d'istituto [ossia le guardie provinciali e gli altri soggetti pubblici di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale] non è sufficiente per la realizzazione dei piani di controllo» (ISPRA, Linee guida per la gestione degli ungulati, 2013), rilevando altresì che «una intensa e diffusa attività di controllo necessita un impegno in termini di personale al quale difficilmente si riesce a far fronte con l'intervento delle sole figure istituzionali» (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003).

Si può quindi concludere che la censurata integrazione, da un lato, non si svolge in contrasto con la ratio della disposizione statale, né altera la procedimentalizzazione da questa prevista: l'autorizzazione dei piani di abbattimento e la verifica dell'attuazione dei medesimi restano, infatti, attività di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, al cui personale rimane inoltre assegnato il coordinamento della fase esecutiva.

Dall'altro, essa è funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale – che altrimenti rischierebbero di rimanere inattuata a causa di un'inadeguata disponibilità di personale qualificato – in ragione delle quali la norma statale prevede il controllo faunistico.

La norma censurata, riconducibile, come si è visto, anche a plurime competenze legislative regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la tutela della salute), risulta quindi funzionale a consentire di perseguire effettivamente le suddette finalità; pertanto si dimostra idonea a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale.

5.– La seconda questione sollevata dal rimettente riguarda il comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 e si sviluppa sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi sarebbero anche i cacciatori, che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

5.1.– Tale presupposto è corretto, in quanto la norma censurata appare rivolta a ricomprendere interventi di controllo numerico della fauna selvatica e a coinvolgere, per l'attuazione dei connessi piani di abbattimento, anche i cacciatori, sempre «che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA».

In questa direzione depongono alcuni indici, in particolare: a) l'uso del termine «cacciatori», riferito alla disposizione in esame, da parte del successivo comma 4-ter; b) l'interpretazione storico-sistemica del comma 4 in combinato disposto con il comma 3 (laddove, in precedenza, la Provincia era sia competente ad autorizzare i piani di abbattimento di cui al comma 3 e ad attuarli con le proprie guardie dipendenti, sia facoltizzata ad «affiancare al proprio personale» i soggetti di cui al comma 4, plausibilmente anche per l'attuazione dei predetti piani); c) l'attuazione regolamentare data alla disposizione stessa, in base alla quale ai corsi di abilitazione al controllo della fauna selvatica potevano essere ammessi «i cacciatori in possesso dell'abilitazione all'esercizio venatorio da almeno un anno» (art. 113, comma 6, del decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana 26 luglio 2011, n. 33, recante «Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 “Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”»).

5.2.– La questione non è fondata.

Si ripropongono infatti le medesime argomentazioni sviluppate al punto 4.1., con la conseguenza che l'integrazione disposta dalla norma regionale, anche in questo caso, e peraltro con evidenza ancora maggiore, assume il carattere di un intervento rivolto a incrementare lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale.

Nell'impianto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente: a) dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, oppure b) dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, «sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale. Non è peraltro indifferente precisare, anche in questo caso, che proprio il citato INFS ha avuto modo di soffermarsi sulla «figura del “coadiutore ai piani di controllo”, qualifica che può essere conseguita dalle diverse tipologie di cacciatori di ungulati in seguito ad uno specifico corso di formazione con relativo esame di abilitazione» (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003).

Infine, va anche qui considerato che il coinvolgimento di tale categoria di cacciatori non può che avvenire sotto il coordinamento della polizia provinciale, come del resto è espressamente stabilito dal precedente comma 3 con riguardo alla disciplina generale dei piani di abbattimento.

6.– La terza censura del rimettente concerne invece il comma 4-ter dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in quanto in sostanza stabilisce che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4.

La questione è fondata.

Pur essendo previsto che anche questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, è dirimente considerare che la disposizione che li abilita (l'art. 28-quater, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994) non esplicita, a differenza del precedente

comma 4, che i programmi del corso sono concordati con l'ISPRA e riguardano anche le modalità con cui effettuare il controllo. Più genericamente si limita a prevedere, come nota il rimettente, «la frequenza ad un corso ed il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina».

La differenza assume un rilievo sostanziale, trattandosi di abilitazioni relative ad attività di natura diversa: l'una di carattere meramente venatorio, seppur "qualificata", l'altra, quella prevista dal comma 4, realizzata per finalità di tutela ambientale.

È quindi evidente che la norma censurata, a differenza delle altre due prima considerate, deroga all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale: essa si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Da questo punto di vista, a differenza dell'ipotesi prima considerata, trova conferma la giurisprudenza di questa Corte che ha costantemente escluso che l'elenco dei soggetti abilitati a partecipare alla realizzazione dei piani di abbattimento possa essere integrato attraverso il mero coinvolgimento dei cacciatori (da ultimo, sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018), senza quindi la previsione di specifici e adeguati programmi di formazione in materia di tutela ambientale.

7.– Infine, oggetto dell'ultima questione sollevata è la previsione di cui al comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale «[l]a Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

Secondo il rimettente, anche questa norma realizzerebbe il denunciato contrasto con la norma interposta statale, laddove consentirebbe di autorizzare al «controllo dei cinghiali» anche le guardie giurate private, mediante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e i cacciatori; questi ultimi, sia in quanto abilitati ai sensi del precedente comma 4, sia come componenti delle «squadre di caccia al cinghiale».

7.1.– La questione non è fondata, nei termini che seguono.

È infatti possibile, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, una lettura costituzionalmente orientata della suddetta norma, nel senso che il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella stessa, è bensì riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione in oggetto.

Da ciò consegue che la norma censurata viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e che non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto da tale norma statale si riferisce, infatti, soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la extrema ratio del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione la norma statale non dispone in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare «nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sentenza n. 392 del 2005).

Pertanto, così interpretato, il censurato comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 non determina alcun contrasto con la norma interposta statale, dal momento che è da intendersi riferito esclusivamente al controllo ecologico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-ter, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio");

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s),

della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal TAR per la Toscana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

Sentenza: 26 gennaio 2021, n. 22

Materia: Consorzi, procedure concorsuali - liquidazione coatta amministrativa - ordinamento civile - norme processuali civili.

Parametri invocati: artt. 3 e 117, II comma, lett. 1), Cost.; artt. 52, 201, 293, 294 R.D. 267/1942 (legge fallimentare) e art. 2221 c.c., come norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale e in via incidentale, giudizi riuniti.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri. **Rimettente:** Camera arbitrale presso ANAC.

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali).

Esito: illegittimità costituzionale.

Estensore nota: Enrico Righi.

Sintesi:

Si tratta di un singolare giudizio vertente sulla legittimità costituzionale della norma della Regione Calabria rubricata in epigrafe, che prevede che il CORAP (Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive) sia assoggettato a liquidazione coatta amministrativa.

Oltre ad essere impugnata in via principale, la disposizione determina, tra l'altro, l'effetto di bloccare il giudizio *a quo*, da cui origina il ricorso incidentale, poiché la necessaria e rigida concorsualità della procedura di liquidazione coatta amministrativa risulta incompatibile con la natura consensualistica del giudizio arbitrale.

In entrambi gli atti di ricorso, si opina che norme come quella impugnata violino la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, II comma, lett. 1), Cost.). Nel ricorso incidentale viene evocato anche il parametro dell'articolo 3 della Costituzione, per una putativa disparità di trattamento, ingiustificatamente favorevole per il CORAP rispetto ad altri enti in dissesto.

La Corte ricorda che la procedura di liquidazione coatta amministrativa si applica solo nei casi previsti dalla legge ed il fatto che, a termini dell'articolo 2221 del codice civile, gli enti pubblici non siano soggetti alla ordinaria procedura di fallimento, non implica automaticamente che vadano soggetti alla liquidazione coatta amministrativa.

Trattandosi di istituto, quello della liquidazione, che comporta una rilevante deroga agli ordinari criteri di accertamento del debito e della responsabilità patrimoniale, solo la legge dello Stato può incidere in modo così rilevante sulle regole civilistiche e, di riflesso, processual civilistiche. La Corte cita un proprio precedente: la sentenza 25/2007.

Quanto precede, precisano i giudici, prescinde perfino dalla natura pubblica o meno dell'ente sottoposto a procedura concorsuale.

La Corte, dopo aver rilevato l'esistenza di una lacuna nell'ordinamento statale, per la mancanza di una normativa che, pur nell'uniformità del diritto civile nazionale, consenta alle regioni di fronteggiare speciali situazioni di particolare impatto territoriale, conclude per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sub-iudice. Dichiarata assorbita la censura riferita all'articolo 3 della Costituzione.

SENTENZA N. 22

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-24 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020, e dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con ordinanza dell'8 luglio 2020, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria, del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) in liquidazione coatta amministrativa, nonché gli atti di intervento di Fedele De Novellis, Maria Pisani, Cosimo Pisani e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Giovanni Battista Policastri per Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Domenico Gullo e Antonella Coscarella per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Fabrizio Pavarotti per il CORAP in liquidazione coatta amministrativa;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), che, aggiungendo l'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), ha previsto l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (reg. ric. n. 4 del 2020).

2.– La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), investita di una controversia tra il CORAP e un suo concessionario (reg. ord. n. 149 del 2020).

3.– In entrambi i giudizi viene evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché si ipotizza che la norma regionale abbia invaso le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.1.– Nel giudizio incidentale è evocato anche il parametro di cui all'art. 3 Cost., poiché la norma censurata avrebbe previsto per il dissesto del CORAP un ingiustificato trattamento speciale.

4.– In via preliminare, occorre riunire i giudizi, perché siano decisi con unica sentenza, avendo essi ad oggetto la stessa disposizione di legge regionale e avendo in comune il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., fermo che alla riunione non osta di per sé la differente natura – principale e incidentale – dei giudizi medesimi (ad esempio, sentenza n. 228 del 2016).

5.– Ancora in via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da Fedele De Novellis e altri nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

6.– L'esame di merito delle questioni sollevate nel giudizio di cui al reg. ord. n. 149 del 2020 non è precluso dalle eccezioni di inammissibilità formulate dalle difese della Regione Calabria e del CORAP.

6.1.– Il rimettente ha censurato in radice la norma che consente di porre il CORAP in liquidazione coatta amministrativa, e pertanto le questioni, pur dove riferite alla norma che conferisce quel potere, anziché alle disposizioni di dettaglio che ne regolano l'esercizio, non tradiscono affatto la genericità eccepita dalla difesa regionale.

6.2.– Circa la motivazione sulla rilevanza delle questioni medesime – insufficiente ad avviso delle predette difese – il rimettente ha argomentato che la concorsualità della liquidazione coatta amministrativa renderebbe improseguibile, per il combinato disposto degli artt. 52 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), il giudizio arbitrale volto a definire il criterio di determinazione di un debito consortile, e tale argomentazione supera il vaglio di non implausibilità, che questa Corte è chiamata ad effettuare ai fini dell'ammissibilità delle questioni incidentali (ex plurimis, sentenze n. 270, n. 224 e n. 32 del 2020, n. 85 del 2017 e n. 228 del 2016; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

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

8.– A norma dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, «[l]a legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla».

Rispetto al modello generale del fallimento, quindi, la liquidazione coatta amministrativa si configura come una procedura concorsuale di carattere speciale, la cui applicazione esige un'apposita previsione di legge; in presenza della quale, tuttavia, la procedura speciale è anche tendenzialmente esclusiva, poiché, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge fallimentare, «[l]e imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento, salvo che la legge diversamente disponga».

8.1.– La circostanza che gli enti pubblici, quand'anche esercenti attività d'impresa, siano istituzionalmente esclusi dall'ambito applicativo del fallimento (artt. 1, primo comma, della legge fallimentare e 2221 del codice civile) non implica quindi che essi siano automaticamente suscettibili di liquidazione coatta amministrativa, occorrendo pur sempre una norma di legge che lo preveda.

D'altronde, le determinazioni del legislatore in questa delicata materia sono caratterizzate da una discrezionalità ampia, che può esplicarsi in indirizzi sistematici i più diversi, come testimonia la disciplina – peraltro non ancora in vigore – del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155», la quale, ribadito che «[l]a liquidazione coatta amministrativa è il procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 293, comma 1), compie

la radicale opzione di escludere l'applicazione dell'istituto, come regolato dal medesimo codice, per tutti gli enti pubblici (art. 294, comma 3).

8.2.– Da tempo, e in più occasioni, questa Corte ha evidenziato come la liquidazione coatta amministrativa si connota per le sue finalità spiccatamente pubblicistiche, che la differenziano sotto molteplici aspetti dalla procedura fallimentare (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969).

Ancora di recente, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate a proposito dell'estraneità della liquidazione coatta amministrativa alla tutela indennitaria per violazione della ragionevole durata del processo, questa Corte, nella sentenza n. 12 del 2020, ha confermato che tale procedura si differenzia dal fallimento, viceversa rilevante agli effetti di quella tutela, appunto per le finalità pubblicistiche che la caratterizzano, in quanto essa «riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarità, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione».

I peculiari tratti pubblicistici della procedura liquidatoria inevitabilmente si riflettono sul piano dei rapporti esterni, e «[l]a tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume [...] una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa» (ancora, sentenza n. 12 del 2020).

9.– Le ragioni di tutela dei creditori appaiono centrali nell'impianto argomentativo della sentenza n. 25 del 2007, che costituisce un precedente assai prossimo alla fattispecie odierna. In essa si afferma, infatti, che l'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l'autorità competente a disporla sono determinati dalla «legge», si riferisce unicamente alla legge statale, la sola «idonea ad incidere [...] sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura».

Nello scrutinio riferito al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., tale sentenza ha giudicato irrilevante la stessa natura amministrativa della liquidazione coatta, per essere invece preminente la considerazione dei «rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti», che la procedura medesima determina.

Non vi è dubbio, infatti, che la sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale implichi una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, e che questa non possa essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale.

9.1.– Le difese della Regione Calabria e del CORAP assumono che il precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007, in quanto relativo alle gestioni liquidatorie delle Unità sanitarie locali, non sia pertinente alla fattispecie oggi in esame, che viceversa riguarda enti pubblici economici, quali sono i consorzi di sviluppo industriale.

In realtà, il menzionato precedente è focalizzato piuttosto sugli effetti della procedura, che sul soggetto a questa sottoposto, e infatti vi si afferma che, ai fini della questione di competenza, «non è rilevante la circostanza che la norma censurata riguardi enti (già) operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina – in sé considerata – posta in essere dalla norma».

La qualificazione di enti pubblici economici attribuita ai consorzi di sviluppo industriale dall'art. 2, comma 1, 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) – peraltro in sintonia con la trasformazione privatistica di tali enti già operata in linea generale dall'art. 36, comma 4, della legge

5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese) – non interferisce, quindi, di per sé, con le forme e le modalità della tutela giurisdizionale dei crediti sorti nei loro confronti.

Sul medesimo piano è egualmente irrilevante che i consorzi di sviluppo industriale siano enti strumentali della Regione e sottoposti alla vigilanza di questa (art. 2, comma 2, della legge reg. Calabria n. 38 del 2001), poiché il doveroso controllo regionale, peraltro concentrato «sui piani economici e finanziari dei consorzi» (art. 36, comma 4, della legge n. 317 del 1991), costituisce semmai una ragione di più forte affidamento dei creditori circa la finale solvibilità dell'ente vigilato.

9.2.– Neppure persuade la tesi difensiva della Regione Calabria, secondo la quale il più volte menzionato precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007 sarebbe divenuto ormai inattuale per la sopravvenienza dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Invero, questa disposizione concerne esclusivamente gli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, per i quali essa prevede – laddove la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente raggiunga un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero qualora l'ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi – la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con ogni evidenza, si tratta di una disposizione riferita a una categoria soggettivamente qualificata, cui non appartengono gli enti sottoposti alla vigilanza regionale, né, quindi, i consorzi di sviluppo industriale, e, tra questi, il CORAP, ente di accorpamento dei consorzi operanti nelle Province calabresi (art. 5 della legge reg. Calabria n. 24 del 2013).

9.3.– La difesa del CORAP lamenta che il quadro normativo così ricostruito impedisce alla Regione Calabria di regolare in termini concorsuali il dissesto di un proprio ente strumentale, ciò che sarebbe lesivo dell'autonomia regionale, e finanche irragionevole, atteso che per gli enti a vigilanza regionale possono darsi le medesime situazioni di dissesto indicate per gli enti a vigilanza statale dall'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

L'argomento non convince, in quanto l'eventuale analogia delle condizioni di dissesto degli enti strumentali non è di per sé sufficiente a investire ogni singola Regione del potere di definire proprie e autonome forme di risoluzione, le quali, viceversa, appunto per le ricadute immediate sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, non possono che essere omogenee a livello nazionale, come emerge dalla ratio – ancora attuale – della sentenza n. 25 del 2007.

9.4.– Le ragioni prima esposte circa la riconducibilità della previsione di strumenti concorsuali finalizzati alla liquidazione di enti pubblici economici alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali escludono che possa essere accolta la richiesta, formulata dalla difesa del CORAP, di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge fallimentare, ove interpretato nel senso che la legge abilitata a dettare una simile disciplina sia solo quella statale, come anche l'analogia istanza, proposta dalla stessa difesa, con riferimento ai limiti soggettivi di applicazione della procedura liquidatoria di cui all'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal segnalare che l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale.

L'opzione per l'impiego in casi siffatti della procedura di liquidazione coatta amministrativa – opzione non isolata nel contesto della legislazione regionale, come rilevato dalle difese della Regione Calabria e del CORAP – evidenzia la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali.

10.– In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, introduttivo dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.1.– La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

Sentenza: 26 gennaio 2021, n. 23

Materia: Appalti pubblici – alimenti e bevande – OGM.

Parametri invocati: artt. 117 comma 1 Cost. in relazione all'art. 36 TFUE e all'art. 26 ter paragrafo 8 della direttiva 2001/18/CE.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, (*Modifica all'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM).*)

Esito: illegittimità costituzionale in *parte qua*.

Estensore nota: Alessandra Cecconi.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12 che, modificando una precedente disposizione, prevede che negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati, la Regione “*sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati. (...) Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.*”

Pur essendo impugnata l'intera disposizione, la Corte limita l'oggetto del giudizio alle sole parti riguardanti gli OGM, poiché le censure governative di illegittimità risultano circoscritte alla previsione del criterio preferenziale costituito dall'utilizzo di prodotti non contenenti OGM nell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi e forniture destinate alla ristorazione collettiva.

Assume il Governo che la preferenza accordata dalla disposizione impugnata ai prodotti non contenenti OGM costituirebbe un ingiustificato ostacolo alla loro libera circolazione e agli scambi intracomunitari, in assenza di una dimostrata dannosità per la salute pubblica e di una finalità ambientale della limitazione prevista.

La Regione resiste con una molteplicità di argomentazioni, che vengono peraltro tutte confutate dalla Corte che ritiene fondata la questione promossa dal Governo.

In primo luogo la Corte, richiamando proprie precedenti pronunce, afferma che la direttiva 2001/18/CE costituisce “*il testo normativo fondamentale*” per quanto concerne l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati e i relativi limiti ammissibili (sentenza n. 116 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 150 del 2005).

In base all'articolo 22 della direttiva, gli Stati membri possono limitare o vietare temporaneamente la vendita o l'utilizzo in commercio di OGM (come tali o contenuti in prodotti) conformi ai requisiti previsti dal diritto europeo, solo sulla base di nuove o ulteriori informazioni - divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione - e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti, basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche.

Devono sussistere fondati motivi di ritenere che un OGM, come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto alla direttiva 2001/28/CE, rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente (cfr. art. 23 direttiva); in tal caso, inoltre, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione europea e gli altri Stati, motivando la propria scelta, sulla quale è adottata una decisione della stessa Commissione.

L'articolo 26-ter della stessa direttiva, prevede i casi in cui è possibile chiedere la limitazione o il divieto di coltivazione di OGM autorizzati, in base a peculiari esigenze ambientali, economiche e territoriali, stabilendo tuttavia che le misure conseguenti *“non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti”* (art. 26 ter, paragrafo 8).

La Corte ritiene che la disposizione impugnata configuri, anche se in forma indiretta, una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo.

Infatti l'aver previsto il non utilizzo di prodotti OGM come criterio premiale aggiuntivo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di ristorazione collettiva incentiva comunque i partecipanti alla gara al soddisfacimento di tale criterio.

Inoltre, secondo la Corte, non ricorrono neppure le condizioni previste dagli articoli 26 ter e 23 della direttiva 2001/18/CE: infatti da un lato non risultano accertate evidenze scientifiche sulla nocività degli OGM; dall'altro lato restrizioni che sono consentite dalle norme europee richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea, elementi tutti mancanti nel caso in esame.

Infine non può essere assunto a riferimento neppure l'articolo 36 del TFUE che consente agli stati membri di imporre limiti alle importazioni giustificate da motivi di tutela della salute o del patrimonio storico, artistico o archeologico nazionale.

Infatti la Corte ritiene fondate su valutazioni del tutto ipotetiche le ragioni di tutela della salute, né accoglie l'ulteriore argomento della difesa regionale secondo la quale la norma sarebbe legittima in quanto posta a tutela del patrimonio culturale, tutela che comprenderebbe anche i processi produttivi e il patrimonio genetico del cibo.

Sul punto la Corte afferma che la disposizione oggetto del giudizio introduce un regime deteriore per gli OGM senza però proteggere per questo prodotti e processi produttivi tradizionali; dall'altro lato rileva che la tutela del patrimonio culturale italiano – compreso quello immateriale attinente agli alimenti – rientra nella potestà legislativa esclusiva statale (art. 117 comma 2 lett. s) Cost.) ed eccede quindi dalla competenza regionale.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto la Corte afferma che la previsione della disposizione impugnata è illegittima in quanto non solo contrasta con la direttiva 2001/18/CE ma *“si risolve altresì in una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”*.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l.r. Molise n.7/2008 viene dichiarata limitatamente alle parole *“e degli organismi geneticamente modificati”* e *“oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati”*.

SENTENZA N. 23

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica all'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-20 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2020, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 3 del registro ricorsi 2020, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)».

1.1.– Tale disposizione prevede che la Regione «sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva».

2.– Secondo lo Stato le norme impugnate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 36 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 e all'art. 26-ter, paragrafo 8, della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, introdotto dall'art. 1 della direttiva 2015/412/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (Testo rilevante ai fini del SEE).

2.1.– La preferenza accordata ai prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, in particolare, sarebbe infatti suscettibile di costituire un ostacolo non giustificato alla libera circolazione di questi ultimi e agli scambi intracomunitari, in assenza di un dimostrato pregiudizio per la salute pubblica e di una finalità ambientale della restrizione, tenuto conto che la commercializzazione dei prodotti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM) avrebbe lo stesso impatto sull'ambiente della commercializzazione di quelli che ne sono privi.

3.– Va innanzi tutto precisato che l'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, oggetto di censura, indica l'utilizzo di prodotti privi di OGM quale titolo preferenziale, in alternativa all'utilizzo di oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta – a cui solo si riferisce il tetto percentuale, a differenza di quanto in alcuni passaggi pare argomentare la difesa regionale – per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva.

Sebbene la parte ricorrente chieda l'integrale caducazione di tale disposizione, le censure vertono interamente sulla previsione del criterio preferenziale per l'utilizzo di prodotti non contenenti OGM, non sulla preferenza riconosciuta per la somministrazione oltre il cinquanta per cento di prodotti provenienti da filiera corta, di cui, anzi, la difesa statale afferma in via di principio l'ammissibilità.

Pertanto, l'esame della questione di legittimità costituzionale deve essere limitata a quelle parti della disposizione impugnata concernenti gli organismi geneticamente modificati.

4.– La questione è fondata.

4.1.– L'art. 22 della direttiva 2001/18/CEE, come modificata dalla direttiva 2015/412/UE, stabilisce che «gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti» previsti dal diritto europeo.

Il successivo art. 23 attribuisce sì agli Stati membri il potere di limitarne o vietarne temporaneamente la vendita o l'utilizzo in commercio, ma solo qualora «uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente»; in tal caso, inoltre, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione europea e gli altri Stati, motivando la propria scelta, sulla quale è adottata una decisione della stessa Commissione.

L'art. 26-ter, infine, prevede i casi in cui è possibile chiedere la limitazione o il divieto di coltivazione di OGM autorizzati, in base a peculiari esigenze ambientali, economiche e territoriali, stabilendo in ogni caso al paragrafo 8 che le conseguenti misure «non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti».

Come già chiarito da questa Corte, la direttiva 2001/18/CE costituisce «il testo normativo fondamentale» per quanto concerne l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, nonché i relativi limiti ammissibili (sentenza n. 116 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 150 del 2005).

4.2.– Ciò premesso, risulta evidente che l'intervento legislativo regionale, sebbene in via indiretta, reca una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo.

Infatti, pur considerando che il legislatore molisano ha previsto non un divieto alla somministrazione di prodotti contenenti OGM, bensì un criterio di punteggio aggiuntivo agli ulteriori criteri già fissati per l'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, è indubbio che i partecipanti alla procedura sarebbero comunque incentivati al soddisfacimento di tale criterio aggiuntivo.

In tal senso, il fatto che gli alimenti non trattati geneticamente non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, come asserito dalla difesa regionale, non pare dirimente, atteso che le norme impugnate comportano in ogni caso un ostacolo alla libera circolazione degli OGM, anche se non tale da impedirne la commercializzazione (in tal senso si veda la sentenza n. 292 del 2013).

4.3.– Né per giustificare tale limitazione può farsi appello alle deroghe consentite dall'art. 26-ter della direttiva 2001/18/CE – che concernono le restrizioni alla coltivazione, mentre nel caso di specie vengono in gioco limiti alla circolazione – e neppure a quelle di cui all'art. 23 della medesima direttiva. Da un lato, infatti, non vi sono acclarate evidenze scientifiche circa la presunta nocività degli OGM, fondandosi la valutazione del rischio argomentata dalla difesa regionale su considerazioni meramente ipotetiche (si veda, in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 settembre 2003, in causa C-192/2001, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca). Dall'altro lato, le restrizioni consentite dalle norme europee hanno carattere temporaneo, richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea (per cui si veda Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza 16 luglio 2009, in causa C-165/08, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Polonia). Elementi, questi, tutti assenti nel caso di specie, in cui si prevede soltanto una misura volta a penalizzare il ricorso agli alimenti contenenti OGM.

4.4.– Le disposizioni impugnate non possono essere giustificate, come invece asserisce la difesa della Regione Molise, neanche sulla base dell'art. 36 TFUE, che consente agli Stati membri di apporre limiti alle importazioni giustificati da motivi, tra l'altro, di tutela della salute e di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale.

In primo luogo, come già sottolineato, le ragioni di tutela della salute sono fondate su valutazioni del tutto ipotetiche, ivi incluso il possibile pregiudizio alle colture tradizionali causato dalla diffusione degli OGM, che avverrebbe con mezzi di distribuzione commerciale ritenuti più potenti e quindi più efficaci.

In secondo luogo, non può essere accolto l'argomento secondo cui l'intervento legislativo oggetto di censura sarebbe legittimo in quanto recante misure a tutela del patrimonio culturale. Secondo tale argomento la tutela comprenderebbe anche i processi produttivi e il patrimonio genetico del cibo, la cui valorizzazione troverebbe specifica protezione anche in ambito sovranazionale, in specie nella Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 settembre 2007, n. 167.

A parte il fatto che le disposizioni impugnate riservano un trattamento peggiore agli OGM ma non proteggono per ciò stesso i prodotti e i processi produttivi tradizionali, la tutela del patrimonio culturale italiano, ivi compreso quello immateriale attinente agli alimenti, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed eccede, quindi, le competenze regionali.

Quanto previsto dall'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, in conclusione, oltre a determinare una violazione della direttiva 2001/18/CE, si risolve altresì in una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (si vedano le sentenze di questa Corte n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012).

4.5.– Alla luce di quanto sopra, nondimeno, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 12 del 2019, che introduce l'art. 2, comma 2-bis, della legge reg. Molise n. 7 del 2008, deve

essere limitata alle parole «e dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, recante «Modifica dell'art. 2 della Legge Regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM))», che aggiunge il comma 2-bis all'art. 2 della legge della Regione Molise 12 marzo 2008, n. 7, recante «Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)», limitatamente alle parole «e dagli organismi non geneticamente modificati» e «oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati».

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

Sentenza: 22 febbraio 2021, n. 25

Materia: Ordinamento degli uffici e degli enti regionali – edilizia residenziale pubblica - lavoratori socialmente utili (LSU).

Parametri invocati: articoli 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l) e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 8 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie);
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Paola Garro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni contenute nella legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

La prima censura investe i commi 7 e 8 dell'articolo 2 - rubricato "Rimodulazione pianta organica dell'Istituto incremento ippico per la Sicilia" – che disciplina un processo di rimodulazione, in senso riduttivo, della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico, di seguito Istituto, secondo le previsioni di cui all'articolo 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), normativa direttamente applicabile al personale della Regione e degli enti da essa vigilati in base all'articolo 23 della legge siciliana n. 10 del 2000. Secondo il ricorrente, entrambi i commi censurati recherebbero una disciplina in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Il comma 7 è denunciato nella parte in cui stabilisce che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto; il ricorrente precisa che la possibilità di regolare in sede di accordo di mobilità anche la copertura dei posti risultanti vacanti all'esito della rimodulazione della pianta organica non trova riscontro nell'articolo 33 del d.lgs. 165 del 2001 che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva - disposizione questa riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale "ordinamento civile". Di qui la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il comma 8 è impugnato poiché disciplina congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale dell'Istituto prevedendo il ricorso al distacco, come disciplinato dall'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL). Anche tale disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, per tali casi, non

contempla l'eventualità del distacco ma prevede, qualora sussistano i presupposti per il pensionamento, la risoluzione del rapporto oppure il ricorso a procedure di mobilità.

La difesa regionale, con riferimento alle predette censure, ha preliminarmente eccepito la loro inammissibilità non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale siciliano assegna alla Regione. La Corte respinge l'eccezione sollevata ritenendo che la natura del parametro invocato dal ricorrente, che fa espresso riferimento alla materia "ordinamento civile", escluda l'utilità di un confronto con le disposizioni statutarie dal momento che lo statuto siciliano non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia *de qua*. I giudici ribadiscono, pertanto, che quando lo Stato impugna una legge di una Regione ad autonomia speciale omettendo l'indicazione delle competenze statutarie coinvolte, ciò non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa se la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze e non sia pertanto possibile alcun confronto. Ciò in particolare si verifica, come nel caso di specie, qualora sia dedotta la violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile".

Passando al merito della questione, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le due disposizioni censurate per dichiarare infine non fondate le questioni di legittimità sollevate. L'articolo 2 della l.r. 17 del 2019 prevede la rimodulazione in senso riduttivo della pianta organica dell'Istituto al fine di migliorarne l'efficienza, di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale entro i vincoli della finanza pubblica, e di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni. Ne risulta una dotazione complessiva del personale quasi dimezzata ma con evidenti incongruità poiché si registrano consistenti eccedenze per i profili più elevati e carenze per quelli meno elevati. Tale riorganizzazione del personale è realizzata secondo le previsioni di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che disciplina appunto le eccedenze del personale e la mobilità collettiva prevedendo un coinvolgimento, mediante informativa preventiva, delle rappresentanze unitarie del personale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo del comparto. La *ratio* della norma è quella di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni. In particolare, essendo i rapporti di lavoro pubblico regolati contrattualmente, è possibile che nella procedura attivata per far fronte alle eccedenze di personale vi siano accordi contrattuali collettivi per regolare la mobilità del personale e il ricorso a modalità flessibili di impiego. Sono anche possibili accordi di mobilità tra amministrazioni pubbliche, come espressamente previsto dal comma 5 dell'art. 33 del d. lgs. 165, per la ricollocazione totale o parziale del personale eccedente. Rileva la Consulta che la normativa regionale impugnata, collocandosi proprio in tale contesto, è in piena sintonia con la disciplina statale. Invero, il comma 6 dell' articolo 2 della legge siciliana prevede che, al fine della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, il dirigente responsabile dell'Istituto ed il dirigente generale del dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale sono autorizzati a stipulare apposito accordo di mobilità ai sensi – e quindi nel rispetto – del comma 5 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001; accordo che, raggiunto con altre amministrazioni pubbliche regionali, può avere ad oggetto la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza. La gestione delle eccedenze, dunque, avviene attraverso lo strumento dell'accordo di mobilità senza che la norma regionale censurata introduca alcuna deroga rispetto al perimetro tracciato dalla normativa statale. I commi 7 e 8 dell'articolo 2 della l.r. 17 del 2019 sono stati impugnati per violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ma la Corte respinge le censure ricordando che la materia dell'ordinamento civile investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro. In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia "ordinamento civile" e ciò che invece ricade nella competenza regionale, la Corte richiama precedenti pronunce nelle quali è stato più volte precisato che quando la disposizione

regionale non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia "ordinamento degli uffici e degli enti regionali", la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001. Il comma 7 dell'art. 2 prevede che l'accordo di mobilità di cui al precedente comma 6, regola – nel senso che può regolare, senza che ci sia una riserva in suo favore – anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica. Tale disposizione si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità. Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa del personale, ha prescritto che la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Pertanto, la copertura dei posti vacanti in un ente regionale con elevato numero di esuberanti non può generare ulteriore spesa per il personale: la mobilità in uscita del personale in esubero come quella in entrata per coprire le vacanze deve avvenire a costo zero. Il censurato comma 7, che prevede che la gestione del personale sia oggetto di negoziazione tra le pubbliche amministrazioni interessate, introduce una disciplina inerente i profili organizzativi dell'ente regionale ed è quindi espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali di cui all'art. 14, lettera p), dello statuto siciliano. Analoghe considerazioni valgono nei confronti del comma 8 il quale, con riferimento alla gestione sia delle eccedenze che delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'Istituto, prevede la possibilità del ricorso al "distacco" qualora ne ricorrano le condizioni, ovvero nel rispetto della normativa generale sul lavoro pubblico contrattualizzato, sempre nell'ottica di esperire tutti i possibili strumenti di impiego flessibile al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero. Il comma 8 prevede quindi il "distacco" come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale in esubero dell'Istituto alle condizioni e nei limiti in cui ciò sia possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata, ovvero dell'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL). Quindi la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale ma è anch'essa espressione della potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale.

L'articolo 8 della l.r. 17 del 2019 proroga di un anno (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019) l'ambito di applicazione temporale dell'articolo 79 della legge regionale n. 8 del 2018 che al comma 1 consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio. Inoltre, al comma 2, stabilisce che l'utilizzazione delle risorse è autorizzata con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente. Ricorda la Corte che precedenti sentenze hanno già riconosciuto la natura di principio fondamentale nella materia "coordinamento della finanza pubblica" del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014. Tale disposizione statale prevede, infatti, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale, debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Di conseguenza, è stata affermata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, di norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale, o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori. Per la Corte, il vincolo di destinazione di cui all'art. 3

del d.l. n. 47 del 2014, è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e a ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari. Nel caso di specie, la disposizione censurata, nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l’utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560, destina tali proventi a fini diversi dalla realizzazione di un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui alla suddetta disposizione statale. È ben vero che il comma 2 dell’art. 79 della l.r. n. 8 del 2018 stabilisce che tale utilizzo debba essere autorizzato con decreto dell’Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l’obbligo da parte dell’ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l’utilizzo dei fondi di parte corrente. Tuttavia, la mancanza della previsione dell’obbligo da parte dell’ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario impedisce di affermare che l’operazione in esame, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, possa qualificarsi come anticipazione di cassa e, dunque, quale reale anticipazione di liquidità, eventualmente idonea ad assicurare il vincolo di destinazione esclusiva. Pertanto, la Corte accoglie la censura erariale e dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. n. 17 del 2019 e quindi della prevista sostituzione delle parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2019» nel comma 1 dell’art. 79 della l.r. n. 8 del 2018; disposizione quest’ultima che per il resto non è stato oggetto di impugnativa.

I commi 1 e 2 dell’articolo 13 della l.r. 17 del 2019 che prevedono provvedimenti in favore dei lavoratori socialmente utili (LSU) della società Almamiva Contact spa, sono stati impugnati per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. A favore degli LSU in precedenza assunti presso la società Almamiva - ma che da essa erano fuoriusciti a seguito di una procedura di licenziamento collettivo, e successivamente erano transitati presso altre società private, poi colpite anch’esse da crisi aziendali - le disposizioni regionali censurate hanno previsto misure di sostegno economico e, come alternativa, la possibilità di iscrizione nell’apposito elenco regionale al fine del reinserimento nella procedura di riassegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. La Corte ha respinto le censure ritenendo che le misure previste sono volte non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almamiva bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico. Per i giudici, le disposizioni censurate, pertanto, non intervengono nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le società private e quindi non disciplinano aspetti riferibili alla materia “ordinamento civile” (all’art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.); nè comportano la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico (richiesto dall’art. 97, quarto comma, Cost.).

SENTENZA N. 25

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 17-23 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 24 dicembre 2019 ed iscritto al n. 114 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Gabriella Gulì per la Regione Siciliana, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 7 e 8; 8; 13, commi 1 e 2; 15, commi 3 e 4; 2, comma 9; 5; 12; 22; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie).

1.1.- Con il primo motivo di ricorso il ricorrente censura l'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 quanto ai commi 7 e 8.

In particolare il comma 7 è denunciato nella parte in cui stabilisce che nell'accordo di mobilità, previsto dal precedente comma 6, possa essere disciplinata anche la copertura dei posti vacanti all'esito della riduzione della dotazione organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia.

Sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto la possibilità di regolare in sede di accordo di mobilità la copertura dei posti risultanti vacanti all'esito della rimodulazione della pianta organica non trova riscontro nell'art. 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva; disposizione questa riconducibile alla materia «ordinamento civile».

Il ricorrente censura, poi, il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui disciplina congiuntamente la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale

dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, prevedendo il ricorso all'istituto del distacco, ai sensi dell'art. 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL).

Anche tale disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, per tali casi, non contempla l'eventualità del distacco, ma prevede, nel caso sussistano i presupposti per il pensionamento, la risoluzione del rapporto oppure il ricorso a procedure di mobilità.

1.2.– Il ricorrente impugna, poi, l'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che proroga al 31 dicembre 2019 il termine di applicabilità dell'art. 79 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), il quale, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Sicilia, consente l'utilizzo da parte degli stessi, «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità», delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio, nonché con obbligo di reintegro.

Secondo il ricorrente la disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 2014, n. 80, principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», il quale prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Inoltre, la norma in esame violerebbe gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto eccede le competenze attribuite alla Regione dallo Statuto di autonomia e, inoltre, l'art. 81, terzo comma, Cost.

1.3.– Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il quale nel prevedere l'inserimento all'art. 20 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), dopo le parole «31 dicembre 2013», della locuzione «, ovvero, in alternativa, si applica l'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera l), Cost., in quanto estende il regime della stabilizzazione di cui all'art. 30 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), che recepisce la normativa statale di cui all'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9, 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, ai lavoratori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU) assunti presso la società Almaviva Contact spa già destinatari dei benefici di cui all'art. 2, comma 5, della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), per il caso di crisi aziendali, di area o di settore, in tal modo intervenendo sul rapporto di lavoro di detti lavoratori. La disposizione censurata sarebbe riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile».

La stessa violerebbe, altresì, l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe la stabilizzazione degli LSU assunti presso la società Almaviva Contact spa, in violazione del principio del pubblico concorso quale canale ordinario di impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Per le medesime ragioni e con riferimento agli stessi parametri è censurato anche il comma 2 dell'art. 13 della legge regionale citata, nella parte in cui dispone che l'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 si applica anche ai lavoratori già destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili, assunti presso la società Almaviva Contact spa e transitati alla società Exprivia Projects srl.

1.4.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui sostituisce nel comma 10 dell'art. 26 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, le

parole «e degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione con risorse proprie» con le parole «nonché del personale inserito nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di Commercio mediante l'utilizzo delle risorse assegnate dalla normativa vigente».

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto estende l'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di stabilizzazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni agli LSU o agli LPU, per i quali è, invece, prevista la diversa procedura di cui agli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, 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».

È, altresì, impugnato l'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, secondo cui dall'applicazione del comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

1.5.– Infine, il ricorrente censura l'art. 2, da intendersi, come si ricava dalla motivazione contenuta nel ricorso, quanto al suo comma 9, nonché gli artt. 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, nella parte in cui riportano clausole di invarianza finanziaria, secondo le quali le disposizioni ivi recate non comportano nuovi oneri a carico della finanza pubblica e nella parte in cui stabiliscono che le strutture regionali interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Assume il ricorrente che tali norme, in assenza di elementi idonei a suffragare l'invarianza finanziaria ed in mancanza della relazione tecnica prevista dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non assicurano la copertura degli oneri finanziari e pertanto violerebbero l'art. 81, terzo comma, Cost.

2.– Deve in primo luogo osservarsi che le questioni di legittimità costituzionale promosse, con lo stesso ricorso n. 114 del 2019, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., nei confronti dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, concernente la sanità penitenziaria, sono già state trattate separatamente perché connesse per materia all'impugnativa di altre disposizioni, oggetto di precedenti ricorsi, e sono state decise con la sentenza n. 194 del 2020, dichiarativa della non fondatezza delle censure.

3.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa della Regione ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, richiede che quest'ultimo si confronti con le competenze legislative previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenza n. 119 del 2019 e, più recentemente, sentenza n. 279 del 2020). Questa Corte ha, infatti, affermato che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenza n. 151 del 2015).

Tuttavia, deve rilevarsi che nel caso di specie il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che reca la disciplina delle eccedenze del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Il dedotto contenuto all'evidenza privatistico delle norme censurate, nella parte in cui dispongono la copertura dei posti risultati vacanti a seguito della rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, rispettivamente, attraverso il ricorso all'accordo di mobilità e all'istituto del distacco, nonché la natura del parametro evocato, che fa riferimento all'«ordinamento civile», escludono, di per sé, l'utilità di un confronto con le disposizioni statutarie, dal momento che lo statuto speciale per la Regione Siciliana non prevede alcuna competenza legislativa regionale nella materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Va, quindi, ribadito che, ove sia impugnata dallo Stato una legge di una Regione ad autonomia speciale, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa con il ricorso quando la normativa impugnata non sia in alcun modo riferibile a tali competenze, così da escludere l'utilità del confronto con queste stesse; ciò che si verifica, in particolare, quando è dedotta la violazione della competenza esclusiva statale in materia «ordinamento civile».

4.– Passando al merito, deve premettersi il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le due disposizioni censurate.

5.– Nel suo complesso, l'art. 2 citato opera la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, dotato di autonomia statutaria.

Tale riforma – come si legge nel suo comma 1 – risponde all'esigenza di accrescere l'efficienza dell'Istituto in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi in Italia e nell'Unione europea; di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; e, inoltre, di realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni.

La pianta organica, risultante dalla norma censurata, è ridisegnata essenzialmente in chiave riduttiva, nel senso che la dotazione complessiva del personale è quasi dimezzata. Ma con riferimento alle singole qualifiche del personale non dirigenziale, essa, da una parte, registra eccedenze numericamente consistenti per i profili più elevati (come per gli istruttori), dall'altra, per quelli meno elevati (segnatamente gli operatori, non presenti nella precedente pianta organica) evidenzia invece una carenza.

Per la gestione di tale radicale riorganizzazione del personale, i commi 5 e 6 fanno riferimento alla regolamentazione posta, in generale per il lavoro pubblico contrattualizzato, dall'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina appunto le eccedenze di personale e la mobilità collettiva. L'espresso richiamo della normativa statale mostra come quella regionale si muova all'interno e nel rispetto della prima, la quale prevede il coinvolgimento, mediante informativa preventiva, delle rappresentanze unitarie del personale e delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo del comparto o area.

Il criterio ispiratore della norma è quello di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale (ex art. 33, comma 7) che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni.

L'amministrazione, che ha attivato la procedura, è tenuta a verificare la possibilità della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero dell'assegnazione ad altre amministrazioni, previo accordo con le stesse.

È altresì contemplata (dall'art. 33 citato) la possibilità che i contratti collettivi nazionali stabiliscano i criteri generali e le procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni, regolato dal precedente art. 30 dello stesso d.lgs. n. 165 del 2001.

Quanto alle procedure di mobilità è previsto che in sede di contrattazione collettiva con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative possano essere stabiliti criteri generali di regolamentazione.

Anche con riferimento alle eccedenze di personale l'autonomia collettiva può esplicitarsi nei modi ordinari, essendo i rapporti di lavoro pubblico regolati contrattualmente (artt. 2, comma 3, e 40 del d.lgs. n. 165 del 2001) per quanto non è riservato agli atti organizzativi della pubblica amministrazione (artt. 2, comma 1, e 5 del d.lgs. n. 165 del 2001).

È possibile, quindi, che, nella procedura attivata per far fronte alle eccedenze di personale, vi siano accordi contrattuali collettivi per regolare la mobilità del personale e il ricorso a modalità flessibili di impiego. Sono altresì possibili accordi di mobilità tra amministrazioni pubbliche, come espressamente prevede l'art. 33, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, per la ricollocazione totale o parziale del personale eccedente.

6.– La normativa regionale censurata si colloca proprio in questo contesto, in dichiarata sintonia con la disciplina statale indicata.

In particolare, il comma 6 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 prevede infatti che, al fine della ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza, il dirigente responsabile dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia ed il dirigente generale del dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale sono autorizzati a stipulare apposito accordo di mobilità ai sensi – e quindi nel rispetto – del comma 5 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001; accordo che, raggiunto con altre amministrazioni pubbliche regionali, può avere ad oggetto la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza.

Tale ricollocazione avviene, dunque, nel perimetro tracciato dalla normativa statale di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che, specificamente, disciplina la gestione dell'eccedenza di personale presso le pubbliche amministrazioni prevedendo, tra l'altro, proprio lo strumento dell'accordo di mobilità senza che la disposizione regionale censurata introduca alcuna previsione derogatoria.

7.– Ciò premesso, le questioni promosse nei confronti sia del comma 7 che del comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, sono entrambe non fondate nei termini che seguono.

8.– Comune alle due questioni è la censura di violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Deve in proposito rilevarsi che questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che «[l]a materia dell'ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (ex plurimis, sentenze n. 175 e n. 72 del 2017, n. 257 del 2016, n. 180 del 2015, n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)» (sentenza n. 257 del 2020).

In particolare, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece ricade nella competenza regionale, questa Corte ha precisato 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).

Ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Siciliana (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 16 del 2020, n. 81 del 2019, n. 172 del 2018, n. 257 del 2016, n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007), alla cui competenza esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lettera p, dello statuto) è stata ricondotta, da ultimo, una disposizione del legislatore siciliano sulla dotazione organica dell'amministrazione regionale quanto al «personale dei catalogatori e dei catalogatori esperti» (sentenza n. 25 del 2020).

In proposito, si è affermato che, quando la disposizione regionale non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell'amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001.

9.– Con riferimento in particolare al comma 7 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, deve rilevarsi che tale disposizione prevede che l'accordo di mobilità, di cui al precedente comma 6, regola – nel senso che può regolare, senza che ci sia una riserva in suo favore – anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica.

Si tratta di una disposizione che si lega all'ultimo comma dell'art. 2, recante la clausola di invarianza finanziaria, che costituisce anche condizione di legittimità dello stesso accordo di mobilità. Il legislatore regionale, al fine di contenere la spesa del personale, ha prescritto che la rimodulazione della pianta organica dell'Istituto deve avvenire «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Anche la gestione delle vacanze nella qualifica meno elevata, pur in un contesto complessivo di eccedenze del personale, ha questo limite finanziario e rimane nell'ambito della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali». La copertura delle vacanze in un ente regionale con elevato numero di esuberanti, come l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, non può dunque generare – ha prescritto il legislatore regionale – ulteriore spesa per il personale: la mobilità, in uscita (dei lavoratori in esubero) come quella in entrata (per coprire le vacanze), deve essere a costo zero. Sicché, da una parte, la disciplina del rapporto di lavoro pubblico regionale in termini di diritti e doveri del personale non è direttamente incisa in alcun modo; dall'altra, l'accordo di mobilità in questione, anche quando dovesse avere ad oggetto le vacanze di personale, si inserisce nel contesto delle misure organizzative direttamente connesse alla ricollocazione totale o parziale del personale eccedentario, in sintonia con la ratio dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

In definitiva, il comma 7 dell'art. 2 censurato, nel prevedere che le esigenze di gestione del personale, comprese quelle derivanti dai vuoti in organico conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, siano oggetto di negoziazione tra le pubbliche amministrazioni interessate, attiene a profili organizzativi dell'ente regionale, espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p, dello statuto reg. Siciliana), e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato e segnatamente con l'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001.

10.– Considerazioni analoghe valgono anche per il comma 8 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Tale disposizione – riguardante la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica – prevede la possibilità del ricorso al «distacco», istituto tipico del lavoro privato (art. 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30»), ma che, in quanto tale, ha cittadinanza anche nel lavoro pubblico contrattualizzato, sì che la disposizione censurata richiama segnatamente la fattispecie di distacco già prevista dall'art. 62 del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione Siciliana.

Il ricorso al «distacco» è possibile – prevede espressamente il comma 8 impugnato – «qualora ne ricorrano le condizioni», ossia nel rispetto della normativa generale sul lavoro pubblico contrattualizzato, che, anche nella contrattazione collettiva nazionale del comparto delle funzioni centrali, conosce ipotesi di assegnazione temporanea presso altra amministrazione, quale fattispecie di mobilità del personale tra amministrazioni pubbliche diverse. Nel lavoro pubblico non contrattualizzato, del resto, era prevista la fattispecie contigua del comando presso altra amministrazione (art. 56 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato»).

Sempre nell'ottica di mettere in campo tutti i possibili strumenti di impiego flessibile al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero, la censurata disposizione regionale consente anche il ricorso all'istituto del distacco, che, riconosciuto in passato anche nel lavoro privato dalla giurisprudenza, che ne mutuava la configurabilità proprio dal più risalente istituto del comando nel pubblico impiego non contrattualizzato, ha poi trovato la sua disciplina positiva nel citato art. 30 della legge n. 276 del 2003.

Anche nel pubblico impiego contrattualizzato l'art. 30, comma 2-sexies, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, nel più ampio contesto della mobilità di personale tra amministrazioni diverse, la possibilità di «assegnazione temporanea» ad altra amministrazione (per una fattispecie legale di personale pubblico in posizione di comando o distacco, art. 4, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 1975, n. 125).

Del resto, in generale vi è un'ampia compenetrazione della disciplina del lavoro privato in quella del lavoro pubblico privatizzato, come previsto in via generale dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che riconosce l'autonomia contrattuale collettiva come fonte privilegiata di regolamentazione del rapporto (art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il più esteso utilizzo di istituti del lavoro privato è stato ulteriormente arricchito dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come da ultimo modificato dall'art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017, che ha consentito alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché di avvalersi delle «forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa», seppur sempre e solo nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche (con riferimento specifico all'istituto del distacco, sentenza n. 257 del 2020).

Ma ciò che qui rileva soprattutto è che, alla disciplina posta dal d.lgs. n. 165 del 2001, il comma 8 dell'art. 2 censurato non apporta alcuna deroga, limitandosi a prefigurare il distacco come strumento di gestione del rapporto di impiego del personale (in esubero) dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia alle condizioni e nei limiti in cui ciò è possibile alla stregua della normativa statale del pubblico impiego privatizzato e della contrattazione collettiva di settore, espressamente richiamata.

11.– È vero che questa Corte, con riferimento all'istituto del distacco ha, di recente, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di disposizioni regionali che prevedevano «una peculiare ipotesi di distacco» in quanto volta a «sopperire a carenze di organico dei propri uffici», determinando una permanente utilizzazione dei lavoratori distaccati (sentenza n. 257 del 2020) o prevedendo che «il trattamento economico del personale in questione» fosse a carico dell'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 227 del 2020).

In tali casi, però, si è riscontrata una disciplina regionale differente da quella statale e con essa contrastante anche nella misura in cui era prevista un'ipotesi di distacco di personale dipendente da datori di lavoro privati (rispettivamente, organismi di formazione o società partecipate) verso enti pubblici regionali.

Invece, nella fattispecie attualmente in esame, la disposizione regionale censurata prevede la possibilità di distacco del personale in esubero solo tra l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, e altre amministrazioni pubbliche regionali e sempre che «ne ricorrano le condizioni», ossia nei limiti di compatibilità con il d.lgs. n. 165 del 2001.

In questi termini la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, rimanendo nel perimetro della propria potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale.

Inoltre – come già rilevato – l'accordo di mobilità, anche nella parte in cui in ipotesi preveda l'assegnazione temporanea, sotto forma di distacco ad altra amministrazione, del personale in esubero, è condizionato al rispetto della clausola di invarianza finanziaria e quindi non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale, tenendo anche conto dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede, in relazione al trattamento economico del personale comandato o distaccato, che l'amministrazione utilizzatrice rimborsi a quella di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

12.– Devono, quindi, essere dichiarate non fondate, nei termini sopra precisati, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

13.– Passando ad esaminare le censure mosse nei confronti dell’art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità della censura promossa in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., per non avere il ricorrente fornito alcuna motivazione.

L’eccezione deve essere accolta.

È costante l’orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l’onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi 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. 25 del 2020, n. 261, n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie, il ricorrente si è limitato a indicare la violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., da parte della norma regionale censurata, ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppando le argomentazioni dell’impugnazione esclusivamente con riferimento alla violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui si dirà in seguito.

Deve essere, pertanto, preliminarmente dichiarata l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell’art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, con riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost.

14.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata, altresì, l’inammissibilità della questione promossa, nei confronti dell’art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento agli artt. 14 e 17 dello statuto reg. Siciliana.

L’assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati, comporta l’inammissibilità anche di questa censura.

15.– Quanto, poi, alla censura promossa, nei confronti della stessa norma, in riferimento alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., quanto ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la difesa regionale ne ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità per l’incompleta definizione dell’oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana.

L’eccezione non è fondata.

Deve in proposito ribadirsi – come già sopra rilevato al punto 3 – che l’assoluta estraneità alle competenze statutarie di una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana, dei principi fondamentali nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e, segnatamente (secondo la prospettazione del ricorrente), dell’art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, comporta la non utilità di una motivazione più pregnante, estesa all’esame anche delle norme dello statuto.

Costante è infatti l’orientamento di questa Corte secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica, recati dalla legislazione statale, si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015).

Invece la qualificazione delle disposizioni statali allegate dal ricorrente come principi di coordinamento della finanza pubblica riguarda «semmai, l’infondatezza e non già l’inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 279 del 2020, n. 40 del 2016, n. 273 e n. 176 del 2015).

16.– Nel merito, la questione promossa nei confronti dell’art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, in riferimento alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

17.– La norma impugnata dispone testualmente: «Al comma l dell’articolo 79 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, le parole “31 dicembre 2018” sono sostituite dalle parole “31 dicembre 2019”».

Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha prorogato di un anno l’ambito di applicazione temporale dell’art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, disposizione comunque non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La mancata impugnazione della norma, cui la disposizione censurata si riferisce, non incide, comunque, sulla questione di legittimità costituzionale, in quanto, secondo il costante orientamento

di questa Corte, «ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 237, n. 98 e n. 60 del 2017, n. 39 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015)» (sentenza n. 286 del 2019).

Ciò precisato, deve rilevarsi che l'art. 79, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi «a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità» delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio.

Inoltre, al comma 2, stabilisce che l'utilizzazione delle risorse è autorizzata «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Nelle sentenze n. 273 e n. 38 del 2016, questa Corte ha già riconosciuto la natura di principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, come convertito.

Tale disposizione statale prevede, infatti, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale, debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

Nelle citate sentenze si è affermata l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, di norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (sentenza n. 273 del 2016), o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori (sentenza n. 38 del 2016).

Più specificamente, questa Corte ha stabilito che il vincolo di destinazione di cui all'art. 3 del d.l. n. 47 del 2014, come convertito, è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari.

18.– Nel caso di specie, la disposizione censurata, nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti «dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560», destina tali proventi a fini diversi dalla realizzazione di un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, ponendosi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica di cui alla suddetta disposizione statale.

È ben vero che il comma 2 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 stabilisce che l'anzidetto utilizzo debba essere autorizzato «con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa delibera di Giunta regionale, che dispone l'obbligo da parte dell'ente beneficiario al reintegro della somma autorizzata a titolo di anticipazione di liquidità, secondo il piano di rientro nella stessa contenuto, mediante l'utilizzo dei fondi di parte corrente».

Tuttavia, la mancanza della previsione dell'obbligo da parte dell'ente beneficiario di procedere al reintegro delle somme indicate entro il medesimo esercizio finanziario impedisce di affermare che l'operazione in esame, dal punto di vista delle regole di contabilità pubblica, possa qualificarsi come anticipazione di cassa e, dunque, quale reale «anticipazione di liquidità», eventualmente idonea ad assicurare il vincolo di destinazione esclusiva.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 e quindi della prevista sostituzione delle parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2019» nel comma 1 dell'art. 79 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018; disposizione quest'ultima che per il resto non è oggetto di impugnativa.

19.– Possono ora essere esaminate le censure concernenti l'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, delle quali la difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità per non essersi il ricorrente confrontato con le competenze assegnate dallo statuto alla Regione Siciliana.

L'eccezione non può essere accolta.

Il ricorrente ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», ponendo a sostegno delle censure la disciplina statale in tema di stabilizzazione degli LSU e, in particolare, l'art. 4, commi 6, 7, 8 e 9 del d.l. n. 101 del 2013.

Come già sopra rilevato al punto 3, il contenuto delle disposizioni censurate – che nell'interpretazione del ricorrente sono finalizzate a gestire il passaggio di lavoratori assunti da società private verso il bacino degli LSU – e il parametro evocato, costituito dalla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», escludono la necessità per il ricorrente di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea tale materia.

20.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 Cost., non sono fondate, nei termini di seguito indicati.

L'art. 13, al comma 1, prevede l'inserimento nell'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 (Provvedimenti in favore dei lavoratori lsu Almamviva), della specifica previsione che, in alternativa alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, a detti lavoratori si applica l'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014.

La norma regionale richiamata (art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017) già aveva approntato una misura di sostegno a favore degli LSU, in precedenza assunti presso la società Almamviva Contact spa, ma che da essa erano fuoriusciti a seguito di una procedura di licenziamento collettivo (indicati dalla stessa disposizione nel numero residuo, all'epoca, di 149 soggetti). Prevedeva infatti l'estensione ad essi di una misura dettata in generale per i lavoratori stabilizzati in forza delle disposizioni vigenti in materia di lavori socialmente utili presso soggetti privati laddove, a seguito di crisi aziendali, non fosse stato possibile il mantenimento dei livelli occupazionali. In applicazione di tale disposizione, l'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione poteva erogare i benefici economici previsti dalla normativa vigente per la stabilizzazione dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili nei limiti delle risorse assegnate al Fondo unico per il precariato, istituito con l'art. 71 della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005).

La disposizione censurata ha affiancato, come alternativa a questa misura di sostegno economico, la possibilità dell'iscrizione nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. Ciò ha fatto seguito – riferisce la difesa della Regione – ad una specifica concertazione sindacale promossa dal locale Servizio centro per l'impiego nell'ottica di superare, ove possibile, la prospettiva del mero sussidio economico.

Si è in tal modo prevista una misura volta non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almamviva Contact spa, bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa alla erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato.

In senso analogo, poi, dispone anche il comma 2 del medesimo art. 13, il quale estende il disposto del comma 1 agli LSU assunti presso la società Almamviva Contact e «transitati» presso la società Exprivia Projects srl, con la quale, anche in questo caso, è intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro. Anche per questi ultimi si prevede la possibilità di iscrizione nell'elenco di cui all'art. 30 della legge reg. Siciliana citata, per essere nuovamente immessi nel bacino degli LSU.

Nel complesso, la disposizione censurata, pertanto, da una parte non interviene nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le menzionate società private e quindi non disciplina aspetti riferibili alla materia «ordinamento civile» (all'art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.); dall'altra non comporta la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico (richiesto dall'art. 97, quarto comma, Cost.).

In entrambe le ipotesi – come sostiene la difesa della Regione – l'iscrizione di questi ex LSU nell'elenco regionale suddetto non determina alcuna loro nuova stabilizzazione, ma solo consente che essi – in quanto lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno di cui all'art. 20 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2017 – possano essere assegnati ad attività socialmente utili.

Così interpretate le disposizioni censurate, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97, quarto comma, Cost.

21.– Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, la difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure per omesso confronto con le competenze statutarie.

L'eccezione non può ritenersi fondata.

Come si è già rilevato al punto 3, l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere la necessità del confronto con esse (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020).

Nella fattispecie la disposizione censurata, nell'estendere le procedure di stabilizzazione di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 ai lavoratori socialmente utili, presenta, nella prospettazione del ricorso, un contenuto di rilievo privatistico, riconducibile alla materia «ordinamento civile», che esclude l'utilità di un puntuale esame delle competenze statutarie, alle quali è estranea la materia indicata.

22.– Le questioni di legittimità costituzionale sono, tuttavia, inammissibili sotto altro profilo.

Con riferimento all'art. 15, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, il ricorrente si è limitato a riferire che l'estensione, agli LSU degli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione e delle Camere di commercio, della disciplina di stabilizzazione di cui all'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, anziché di quella di cui all'art. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e all'art. 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017, violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si tratta di una censura meramente assertiva nella misura in cui il ricorrente deduce un'«estensione impropria» della procedura di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, senza argomentarne la ragione e limitandosi ad un generico e non sviluppato rinvio all'esame congiunto degli artt. 4, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013 e 20, comma 14, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ciò determina, secondo il costante orientamento di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 199 e n. 194 del 2020, n. 198 del 2019).

Parimenti inammissibile è la questione promossa nei confronti dell'art. 15, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, che reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui dall'applicazione del precedente comma 3 non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Il ricorrente si è limitato ad indicare la disposizione, senza in alcun modo argomentare la violazione del parametro invocato.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

23.– Infine, devono essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, da intendersi quanto al suo comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

24.– La difesa regionale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure perché, né nell'epigrafe né nelle conclusioni del ricorso, sono state indicate le disposizioni censurate.

L'eccezione non può trovare accoglimento.

Dalla valutazione complessiva dell'atto introduttivo, letto non disgiuntamente dalla delibera del Consiglio dei ministri di impugnare la legge della Regione Siciliana, autorizzando la proposizione del ricorso, risulta chiara la volontà del Governo, per il tramite dell'Avvocatura generale, di sottoporre a scrutinio di costituzionalità le citate disposizioni, in riferimento al dedotto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

L'omessa testuale indicazione delle citate disposizioni nell'epigrafe e nelle richieste conclusive dell'atto introduttivo, in presenza di una inequivoca (seppur carente, per quanto si viene ora a dire) motivazione in ordine alla violazione del parametro invocato, costituisce una mera omissione di carattere formale che non pregiudica la identificabilità – e quindi, sotto questo profilo, l'ammissibilità – delle questioni di legittimità costituzionale.

25.– Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per altri motivi.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni censurate recherebbero mere clausole di stile, come tali inidonee ad assicurare l'obbligo di copertura, di cui al parametro evocato, per l'oggettiva assenza della relazione tecnico-finanziaria.

Al riguardo, deve rilevarsi che secondo la giurisprudenza di questa Corte, gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria.

La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

Questa Corte ha altresì precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, affermando che essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013).

Per altro verso, però, si ha che, nella fattispecie, il ricorrente si limita ad indicare congiuntamente le singole disposizioni – tra le quali, invero, l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 che neppure contiene alcuna clausola di invarianza finanziaria – ed omette di illustrare il contenuto delle singole norme quanto alla loro supposta idoneità a comportare nuove spese.

Il ricorso, in realtà, nella sua sintetica esposizione delle censure, non contiene la motivata allegazione della necessità che le singole clausole di invarianza finanziaria, in quanto riferite a norme che siano invece produttive di spesa, siano giustificate dalla relazione tecnico-contabile e da documenti esplicativi.

Si è, quindi, in presenza di censure generiche e meramente assertive che comportano l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Siciliana 16 ottobre 2019, n. 17 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente dal Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 9, 5, 12, 25 e 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2021.

Sentenza: 26 gennaio 2021, n. 29

Materia: Tutela dell'ambiente – paesaggio.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell’articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Esito:

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell’articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”.

Estensore nota: Domenico Ferraro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell’articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. L’art. 1, comma 1, lettere a), numero 2, e b), della l.r. Puglia 43/2019, è impugnato in quanto abroga, all’art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 20/1998, le parole “immutata la volumetria fuori terra esistente” e, all’art. 1, comma 3, della l.r. Puglia, le parole “da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati”; è impugnato, altresì, l’art. 1, comma 1, lettera a), numero 4, della l.r. Puglia 43/2019, poiché abroga, all’art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 20/1998, le parole “i prospetti originari e”. Le disposizioni sono censurate in quanto, l’abrogazione espressa di alcune parti di testo, avrebbero consentito interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale e vietati dall’originaria formulazione dalla legge regionale del 1998, così invadendo le competenze statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Esse, infatti, contrasterebbero con la legislazione statale in materia prevista dagli articoli 145 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). L’Avvocatura generale dello Stato, ritiene inoltre, che le norme impugnate si porrebbero in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, in quanto l’ampliamento degli interventi effettuabili sui beni paesaggistici avrebbe dovuto essere concordato con lo Stato e non determinato unilateralmente dalla Regione, in violazione, peraltro, del Piano paesaggistico territoriale regionale adottato di intesa tra Stato e Regione Puglia. La pretesa violazione del principio di leale collaborazione, evocata soltanto nella memoria depositata a ridosso dell’udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estranea al “thema decidendum” e la tardività della deduzione ne comporta l’inammissibilità, in quanto, secondo il costante orientamento della Corte, nei giudizi in via principale il thema decidendum è

fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza. La Corte, al fine di valutare le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, esamina preliminarmente il testo dell'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998, nelle parti incise dalle modifiche in questa sede contestate. Tale legge regionale ha come finalità, emergente già dal proprio titolo "Turismo rurale", quella del potenziamento del turismo rurale e il recupero degli immobili situati in aree rurali, nonché la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico-rurale pugliese (così il comma 1). Con la l.r. Puglia 43/2019 sono state abrogate le parole "immutata la volumetria fuori terra esistente" e "fatti salvi i prospetti originari", di cui all'art. 1, comma 2, della l.r. 20/1998, nonché "da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati", di cui al comma 3 del medesimo articolo. In forza di tali modifiche, da un lato, per il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione, l'unico limite espressamente previsto è quello di far salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, e, dall'altro, è venuto meno il divieto espresso di modificare i prospetti ed effettuare gli ampliamenti fuori terra. Secondo la Corte, occorre considerare che la l.r. Puglia 20/1998, anche a seguito delle modifiche qui contestate, mantiene ferme sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 4, secondo periodo, che deve essere in ogni caso acquisito il preventivo nulla osta della Soprintendenza e per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico il nulla osta previsto dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante "Protezione delle bellezze naturali" (anche qui, a seguito delle modifiche intervenute, tale disposizione deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione della Regione o dei comuni, previo parere della Soprintendenza, di cui all'art. 146 del d.lgs. 42/2004). Secondo la Corte, il legislatore regionale ha mantenuto ferma l'espressa previsione che gli interventi sui manufatti rurali restano soggetti all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale e dunque la Regione Puglia non ha sconfinato nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Il codice dei beni culturali prevede che i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, così come sancito all'articolo 20, comma 1) dallo stesso codice. Lo stesso stabilisce poi che "l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1" (art. 21, comma 4). In senso analogo il citato codice dispone anche per i beni paesaggistici, prevedendo all'art. 146, comma 1, che "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione". Secondo la Corte dunque, per come risulta chiaramente dalle disposizioni richiamate, il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici non contempla i divieti originariamente previsti dall'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998 e neppure prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati: gli interventi sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità deve essere in concreto accertata mediante il procedimento di autorizzazione. La Corte ricorda inoltre che la disciplina statale non è riducibile, sempre e comunque sia, all'immodificabilità assoluta e aprioristica dei beni vincolati, inoltre, l'astratta possibilità di intervenire sui beni tutelati, nonché i limiti di tale intervento, sono contenuti già nel vincolo gravante sul bene, in funzione della tutela dei valori culturali, storici e paesaggistici che detti beni esprimono. La Corte, a conclusione, ribadisce che la disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato contiene anche la possibilità di modifica di tali beni, e la tutela in concreto espressa da detti vincoli può (e deve) propendere verso la più rigida conservazione statica, ovvero verso la più elastica conservazione dinamica, secondo che i valori culturali, storici e paesaggistici si identifichino (e soprattutto dal grado di tale identificazione) con la struttura complessiva, con alcune forme, ovvero solo con singoli elementi del bene vincolato. Da ciò

deriva, del resto, la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché, con il relativo procedimento, la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato. Il bilanciamento, se e in quanto ontologicamente incompatibile con la logica meramente inibitoria, può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili di incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati. La Corte, conclude, che il contenuto normativo dell'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998, conseguente alle modifiche apportate dalle censurate disposizioni della l.r. Puglia 43/2019, e quello della disciplina statale di riferimento, non si configura l'invasione della competenza legislativa statale denunciata nel ricorso. Ciò, in quanto, per un verso, il legislatore regionale ha rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal codice dei beni culturali e, per l'altro, la normativa regionale, anche a seguito delle modifiche in questa sede impugnate, mantiene ferma l'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale, risultando, così, conforme a quest'ultima e pertanto, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio di ministri devono ritenersi non fondate.

SENTENZA N. 29

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato l'8-11 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, iscritto al n. 105 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– L'art. 1, comma 1, lettere a), numero 2, e b), della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, è impugnato in quanto abroga, all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, le parole «, immutata la volumetria fuori terra esistente» e, all'art. 1, comma 3, della citata legge reg. Puglia, le parole «, da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati,»; è impugnato, altresì, l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 4, della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, poiché abroga, all'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, le parole «i prospetti originari e».

Nella sostanza le sopra richiamate disposizioni sono censurate in quanto – mediante l'abrogazione espressa di alcune parti di testo – avrebbero consentito interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale e vietati dall'originaria formulazione dalla legge regionale del 1998, così invadendo le competenze statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Esse, infatti, contrasterebbero con l'impostatura e la ratio della legislazione statale in materia, la quale, pur rimanendo «ferma [...] la necessità dell'autorizzazione culturale di cui all'art. 21», non individuierebbe gli interventi consentiti sui beni culturali e rimetterebbe alla pianificazione «la

vestizione dei vincoli paesaggistici, anche ai fini della disciplina dell'autorizzazione» prevista dagli artt. 145 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

1.2.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le norme impugnate si porrebbero in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, in quanto l'ampliamento degli interventi effettuabili sui beni paesaggistici avrebbe dovuto essere concordato con lo Stato e non determinato unilateralmente dalla Regione, in violazione, peraltro, del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti anche PPTR), adottato di intesa tra Stato e Regione Puglia.

Occorre rilevare sin d'ora, però, che la pretesa violazione del principio di leale collaborazione, evocata soltanto nella memoria depositata a ridosso dell'udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estranea al *thema decidendum* e la tardività della deduzione ne comporta l'inammissibilità, in quanto – secondo il costante orientamento di questa Corte – «nei giudizi in via principale il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, fra le molte, anche sentenza n. 272 del 2016).

2.– La difesa regionale ha eccepito l'eccessiva genericità e la non adeguata motivazione delle censure, nonché la carenza della congrua indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri evocati.

L'eccezione non può essere accolta.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva; il ricorso deve contenere una specifica indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 194 e 25 del 2020, n. 201 del 2018 e n. 32 del 2017).

Nella specie va osservato che l'atto introduttivo contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 83 del 2018) che rende ammissibile l'impugnativa proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2020 e n. 201 del 2018).

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.– Al fine di valutare le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, è preliminarmente utile esaminare il testo dell'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, nelle parti incise dalle modifiche in questa sede contestate. Tale legge regionale ha come finalità (emergente già dal proprio titolo: «Turismo rurale») quella del potenziamento del turismo rurale e il recupero degli immobili situati in aree rurali, nonché la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico-rurale pugliese (così il comma 1).

Il comma 2 di detto articolo, nella versione precedente alle censurate modifiche, statuiva che – immutata la volumetria fuori terra esistente, fatti salvi i prospetti originari e le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile – «sono consentiti [...] il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione di edifici rurali, quali masserie, trulli, torri, fortificazioni e, in genere, antichi manufatti censiti nel catasto agricolo urbano rientranti nel regime giuridico» della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) – ossia, date le modifiche normative succedutesi nel tempo, nel regime giuridico dei beni culturali di cui alla Parte seconda del Codice di settore – o suscettibili di essere assoggettati a tale regime, per essere stati eseguiti da oltre cinquant'anni.

Il comma 3 (anch'esso nella versione precedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. Puglia n. 43 del 2019) stabiliva che l'«eventuale ampliamento, da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati, deve assicurare la conservazione e il recupero dei manufatti sotterranei preesistenti».

3.2.– Con la legge reg. Puglia n. 43 del 2019 sono state abrogate le parole «immutata la volumetria fuori terra esistente» e «fatti salvi i prospetti originari», di cui all'art. 1, comma 2, della legge reg. n. 20 del 1998, nonché «da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati», di cui al comma 3 del medesimo articolo.

In forza di tali modifiche, da un lato, per il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione, l'unico limite espressamente previsto è quello di far salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, e, dall'altro, è venuto meno il divieto espresso di modificare i prospetti ed effettuare gli ampliamenti fuori terra.

3.3.– Occorre considerare, poi, che la legge reg. Puglia n. 20 del 1998, anche a seguito delle modifiche qui contestate, mantiene ferme sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 4, secondo periodo, che deve essere in ogni caso acquisito il previo nulla osta della Soprintendenza (disposizione che a seguito delle modifiche intervenute deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 21, comma 4, cod. dei beni culturali) e per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico il nulla osta previsto dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali» (anche qui, a seguito delle modifiche intervenute, tale disposizione deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione della Regione o dei comuni, previo parere della Soprintendenza, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004).

4.– Dalla disamina dei contenuti della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, risultanti dalle modifiche qui contestate, si evince come il legislatore pugliese, per un verso, si sia limitato ad eliminare un divieto che si collocava – come messo in evidenza dalla stessa resistente e come si dirà meglio tra breve – in una dimensione tutta e solo regionale e, per l'altro, abbia mantenuto ferma l'espressa previsione che gli interventi sui manufatti rurali restano soggetti all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale.

Quanto rilevato vale a smentire l'asserito sconfinamento del legislatore regionale nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

4.1.– Il cod. dei beni culturali – per ciò che in questa sede rileva – prevede che «[i] beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione» (così art. 20, comma 1); viene stabilito, inoltre, che «l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1» (art. 21, comma 4). In senso analogo il citato codice dispone anche per i beni paesaggistici, prevedendo all'art. 146, comma 1, che «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione»; gravando su tali soggetti «l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (così il comma 2 del citato articolo).

4.2.– Come risulta chiaramente dalle disposizioni richiamate, il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici non contempla i divieti originariamente previsti dall'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998 e neppure prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati: gli interventi sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità deve essere in concreto accertata mediante il procedimento di autorizzazione.

In altri termini, per un verso, la disciplina statale non è riducibile, sempre e comunque sia, all'immodificabilità assoluta e aprioristica dei beni vincolati; per l'altro, l'astratta possibilità di intervenire sui beni tutelati, nonché i limiti di tale intervento, sono contenuti già nel vincolo gravante sul bene, in funzione della tutela dei valori culturali, storici e paesaggistici che detti beni esprimono.

È, in definitiva, dalla disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato che dipendono le possibilità di modifica di tali beni, e la tutela in concreto espressa da detti vincoli può (e deve) propendere verso la più rigida conservazione statica, ovvero verso la più elastica conservazione dinamica, secondo che i valori culturali, storici e paesaggistici si identifichino (e soprattutto dal grado di tale identificazione) con la struttura complessiva, con alcune forme, ovvero solo con singoli elementi del bene vincolato.

Da ciò deriva, del resto, la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché – con il relativo procedimento – la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato; bilanciamento il quale, se e in quanto ontologicamente incompatibile con la logica meramente inibitoria, può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili di incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati.

5.– Delineato il contenuto normativo dell'art. 1, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, conseguente alle modifiche apportate dalle censurate disposizioni della legge reg. Puglia n. 43 del 2019, e quello della disciplina statale di riferimento, non si configura pertanto l'invasione della competenza legislativa statale denunciata nel ricorso. Ciò, in quanto, per un verso, il legislatore regionale ha rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal cod. dei beni culturali e, per l'altro, la normativa regionale, anche a seguito delle modifiche in questa sede impugnate, mantiene ferma l'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale, risultando, così, a quest'ultima conforme (in senso analogo, sentenze n. 138 del 2020 e n. 201 del 2018).

6.– Alla luce di tali considerazioni, sono prive di fondamento anche le preoccupazioni espresse dalla difesa statale, ossia che la normativa regionale risultante dalle modifiche contestate ingenererebbe confusione e aspettative nell'utenza sulla possibilità di compiere ampie trasformazioni dei beni tutelati e, quindi, determinerebbe la percezione di una sorta di liberalizzazione incontrollata degli interventi su detti beni.

Sul punto correttamente rileva la difesa regionale che tali preoccupazioni devono considerarsi fugate dal richiamo espresso alla disciplina dell'autorizzazione, che non può far sorgere alcuna aspettativa sulla possibilità di compiere ampie trasformazioni a scapito della conservazione e dell'integrità del bene tutelato.

7.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio di ministri devono in conclusione ritenersi non fondate.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 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 26 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2021.

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 31

Materia: Agricoltura - tutela della concorrenza.

Parametri invocati: art.117, primo comma, secondo comma, lett. e), art. 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto;
- 2) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto.

Sintesi:

Gli artt. 2, 3 e 4 della legge in oggetto definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2). Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia – stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) – progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

Secondo lo Stato le disposizioni impugnate lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli artt. 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo nonché l'art. 120 Cost. A suo giudizio, infatti, la previsione di tali criteri prioritari costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». La mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

Secondo il ricorrente, inoltre, queste misure altererebbero la concorrenza, poiché si tradurrebbero in un favor per gli imprenditori che usano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa applicarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che consente d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore

impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Ciò in quanto nell'intervento legislativo regionale mancherebbero tali presupposti giustificativi.

La Corte procede ad esaminare le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni in quanto assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure relative alla violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

Essa ritiene fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost. A suo giudizio, infatti, sebbene la valorizzazione dei prodotti "a chilometro zero" e da "filiera corta" (con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale) trovi oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.

Essa ricorda, a tal proposito, quanto previsto innanzitutto dall'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) che attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Anche il già citato articolo 95, comma 13, del Codice dei contratti pubblici stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possono prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

La Corte sottolinea che le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella

specie alla concorrenza «per il mercato» (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

Essa precisa che l'art. 3 della legge in oggetto non prevede direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva ma la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta. Tali progetti, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Essa evidenzia come le definizioni di prodotti "a chilometro zero" e "da filiera corta" di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 2 non si colleghino, in quanto tali, a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti, ma facciano piuttosto una selezione in base al collegamento con il territorio regionale. Il chilometro zero è delineato in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così le aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo e in difformità con la disciplina vigente in altre Regioni. Per quanto concerne la filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio – di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato – realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è stata estesa anche all'art. 2, comma 3, della legge in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge, in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è assorbita.

SENTENZA N. 31

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione l'11 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

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

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al numero 19 del registro ricorsi 2020, ha impugnato gli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

1.1.– Tali disposizioni definiscono i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, rispettivamente individuati in quelli provenienti da attività produttive o di trasformazione o manipolazione effettuate nei confini amministrativi regionali e nei prodotti provenienti da una filiera produttiva costituita al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante. Il regime previsto per tali prodotti viene esteso a quelli regolati dalle norme europee e interne sulle varie produzioni tutelate, ove conformi ai medesimi requisiti (art. 2).

Al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti in questione la Regione finanzia – stanziando le relative somme per le annualità 2020 e 2021 (art. 4) – progetti pilota, presentati, previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, sia da soggetti pubblici appaltanti che aggiudicano servizi di refezione collettiva scolastica, sia da soggetti che erogano il servizio di refezione collettiva scolastica direttamente o mediante società a partecipazione pubblica affidatarie. Tali progetti sono volti a garantire la fornitura di pasti nelle mense scolastiche incluse nel progetto preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta e a garantire altresì un'iniziativa d'informazione e sensibilizzazione almeno dei fruitori della refezione scolastica (art. 3).

2.– Secondo lo Stato le disposizioni impuginate lederebbero il primo comma dell'art. 117 della Costituzione – in relazione agli artt. 34, 35 e 36 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 – e il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché l'art. 120 Cost.

2.1.– In primo luogo, la previsione di criteri prioritari per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva a soggetti che utilizzino prodotti agroalimentari da filiera corta e a chilometro zero di origine regionale costituirebbe una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 e non giustificata dall'art. 36 TFUE, che fa salve le ragioni di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali». Infatti, la mera origine regionale dei beni non garantirebbe che gli stessi siano realmente a chilometro zero e che il loro trasporto abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente. In ogni caso, tale preferenza si risolverebbe in un immediato ostacolo alla libera circolazione tra le Regioni dei prodotti privi degli indicati requisiti e delle imprese e dei lavoratori che intendano operare nei servizi della refezione collettiva scolastica.

2.2.– Le misure in questione, in secondo luogo, detterebbero un criterio che altera la concorrenza, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale, senza che possa invocarsi quanto previsto dall'art. 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). Infatti, sebbene tale disposizione consenta d'inserire nei bandi adottati dalle amministrazioni aggiudicatrici un maggiore punteggio per le offerte che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero, nell'intervento legislativo regionale difetterebbero siffatti presupposti giustificativi.

3.– In via preliminare devono dichiararsi inammissibili le questioni relative all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019.

Pur essendo strettamente collegata a quanto previsto dai commi 1 e 2 dello stesso art. 2, infatti, tale disposizione non è contenuta nella relazione allegata alla deliberazione impugnata del Consiglio dei ministri (ex plurimis, sentenze n. 208 del 2020, n. 228 del 2017, n. 239 del 2016, n. 246 del 2013 e n. 7 del 2011).

4.– Nel merito le censure del ricorrente relative all'asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle doglianze concernenti la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2017, n. 209 del 2013, n. 219 del 2012, n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008).

In riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 120 Cost., le questioni sono fondate.

4.1.– La valorizzazione dei prodotti “a chilometro zero” e da “filiera corta” – con cui sono comunemente intesi, rispettivamente, i prodotti per i quali vi sia una breve distanza tra il luogo di produzione e quello di consumo e quelli che abbiano subito un limitato passaggio d'intermediari tra produttore e consumatore finale – trova oggi un crescente riscontro nell'ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale.

Così, ad esempio, l'art. 11 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) attribuisce, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di alimenti destinati alla ristorazione collettiva, un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti «a filiera corta» e a «chilometro utile». I primi sono individuati nei prodotti provenienti da una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici; i secondi nei prodotti provenienti da un luogo di produzione, di coltivazione o di allevamento della materia prima situato entro un raggio di 70 chilometri dal luogo di vendita, nonché in quelli per cui è dimostrato un limitato apporto delle emissioni inquinanti dalla produzione al consumo finale.

Similmente, il codice dei contratti pubblici, all'art. 95, comma 13, stabilisce che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i bandi di gara possano prevedere un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero. Inoltre, il successivo art. 144, comma 1, prevede che, nelle

procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare, dei prodotti provenienti da sistemi di filiera corta.

In attuazione di tali disposizioni, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 marzo 2020 (Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari) definisce, nell'Allegato 1, filiera corta «sia la vendita diretta tra produttore primario o associazioni di produttori primari e centro di preparazione del pasto, sia la vendita tra l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti, purché questa si configuri come unico intermediario con il produttore primario e centro di preparazione del pasto e purché la piattaforma sia collocata entro il Km 0 (o chilometro utile, nel caso dei piccoli comuni)». Per chilometro zero, invece, s'intende «una distanza tra terreno coltivato/sito dell'allevamento e centro di cottura, o interno o esterno, di 200 Km» (nel caso dei piccoli comuni 70 Km). L'utilizzo di tali prodotti costituisce, appunto, un criterio premiale che deve essere attribuito dalla stazione appaltante.

Con particolare riferimento alla refezione scolastica, infine, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica, approvate dalla Conferenza unificata il 29 aprile 2010, stabiliscono che, nella valutazione della qualità dell'offerta per l'affidamento del servizio, possa tenersi conto dell'uso degli alimenti a filiera corta, cioè che abbiano viaggiato poco e abbiano subito pochi passaggi commerciali prima di arrivare alla cucina o alla tavola, attribuendo punteggi diversi e premiando i prodotti locali.

4.2.– Pertanto, sebbene possa senz'altro affermarsi che l'ordinamento consente, al fine di promuovere l'utilizzo dei prodotti da filiera corta o a chilometro zero, la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva, ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all'interno dei confini regionali.

Come già chiarito da questa Corte, infatti, le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella specie alla concorrenza «per il mercato» (ex multis, sentenze n. 166 del 2019, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013).

4.3.– Ciò precisato, l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 non regola direttamente un criterio premiale nell'aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, bensì la predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione (art. 4), che devono garantire la fornitura di pasti con l'utilizzo di almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta.

Tali progetti, sia che il servizio di refezione collettiva scolastica venga affidato tramite procedure di aggiudicazione, sia che, invece, le stazioni appaltanti provvedano all'erogazione direttamente o tramite società in house, in quanto progetti pilota, hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale.

Nella specie, l'art. 2, comma 1, definisce a «chilometro zero» i prodotti agricoli, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e quelli alimentari per i quali la produzione e trasformazione avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana, nonché quelli provenienti da punti di sbarco situati in Toscana e catturati da imbarcazioni iscritte nel registro delle imprese di pesca dei compartimenti marittimi regionali, ovvero provenienti da impianti collocati nelle acque costiere regionali. Per quanto concerne i prodotti da filiera corta, invece, il successivo comma 2 individua gli stessi in quelli che

provengano da filiere produttive caratterizzate al massimo da un intermediario tra il produttore e la stazione appaltante.

Tali definizioni non si collegano, in quanto tali, a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti, ma fanno una selezione in base al collegamento con il territorio regionale.

Infatti, il chilometro zero è delineato, in difformità da quanto previsto dalla sopra ricordata normativa statale, solo in base alla produzione e trasformazione del prodotto all'interno della Regione Toscana, escludendo così le aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo. La qual cosa non trova corrispondenza neppure nella disciplina vigente in altre Regioni, come invece asserito dalla difesa regionale, salvo il caso delle norme dichiarate appunto costituzionalmente illegittime dalle ricordate sentenze n. 292 e n. 209 del 2013.

Riguardo alla filiera corta, invece, da un lato, il riferimento a un unico intermediario non esclude che il trasporto da lui effettuato copra una distanza maggiore di quella di due intermediari che operino in un territorio ristretto, e produca così effetti ambientali nocivi; dall'altro lato, ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame, i progetti pilota devono garantire pasti preparati utilizzando almeno il cinquanta per cento di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta, con un'espressione che rende comunque imprescindibile il legame con il territorio regionale, insito nella definizione di chilometro zero recata dalle disposizioni impugnate.

Tale legame, pertanto, non consente di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici, è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta.

Il legislatore toscano, in conclusione, pur perseguendo il fine di valorizzare i prodotti del territorio – di per sé non illegittimo e, non a caso, non censurato dallo Stato – realizza siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali, con una evidente discriminazione per chi faccia uso di prodotti di diversa provenienza.

5.– La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve estendersi anche all'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019 – che si limita a far rientrare i prodotti a denominazione protetta o a marchio tutelato (oggetto, tra l'altro, di specifiche disposizioni di diritto europeo), ove ne rispettino i requisiti, nelle definizioni di chilometro zero e filiera corta – in virtù del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni della medesima legge (sentenza n. 34 del 2012), in assenza di cui l'art. 2, comma 3, resta privo di autonoma portata normativa (sentenze n. 217 del 2015 e n. 141 del 2010).

6.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è assorbita.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Toscana n. 75 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al primo comma dell'art. 117 della Costituzione – in relazione agli artt. 34, 35 e 36 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 – e al secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, nonché all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2021.

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 36

Materia: Tutela della salute - contenimento della spesa pubblica sanitaria.

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

Giudizio: legittimità in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: legge Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) articoli 10, 35, 44, 45, 47 e 49.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 47 e dell'articolo 49, comma 1, che sostituisce l'articolo 19, comma 3, della l.r. 9/2017 nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'articolo 9 della l.r.18/2020, limitatamente alle parole da: "salvo che" a "Nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività"
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10 promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 35 e 45 promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 44 promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost.

Estensore nota: Ilaria Cirelli.

Sintesi:

L'articolo 10 l. r. 52/2019, che ha sostituito l'articolo 72 l.r. 67/2018 (Legge di stabilità regionale 2019) dispone al comma 1 che le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al d.p.c.m. del 12/1/2017 - allegato 1 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando, nei relativi bandi di concorso, il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso di pregressi rapporti di natura convenzionale, previsti da precedenti leggi regionali.

Secondo il ricorrente la disposizione sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), sotto il profilo dell'ordinamento civile, in quanto rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale la disciplina della fase costitutiva del rapporto di lavoro pubblico, e del terzo comma dell'articolo 117 Cost., in relazione alle norme interposte di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e all'articolo 20 del d.p.r. 483/1997 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), che definisce i requisiti di accesso al SSN e disciplina i titoli di servizio valutabili nelle procedure concorsuali. Sarebbe leso il principio fondamentale in materia di disciplina delle professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, i relativi profili, l'istituzione dei relativi albi, ordini o registri, è riservata allo Stato, e solo la disciplina degli aspetti che hanno uno specifico collegamento con la realtà territoriale è lasciata alla legislazione regionale.

In definitiva, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), sotto il profilo dell'ordinamento civile e 117, terzo comma, sotto il profilo della tutela della salute, nonché con le norme interposte di cui all'articolo 18 d.lgs. 502/1992 e 20, primo comma del d.P.R. n. 483/1997.

La Corte giudica le questioni sollevate non fondate.

Le disposizioni impuginate individuano un titolo valutabile nei concorsi per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria regionale. Non presentano alcun collegamento con la disciplina delle professioni né con la materia dell'ordinamento civile, in quanto si riferiscono a una fase antecedente a quella costitutiva del rapporto di lavoro. Attengono, piuttosto, alla materia concorrente della tutela della salute, in quanto costituiscono un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Puglia per adempiere alle esigenze del SSN.

Secondo la Consulta la norma regionale intende valorizzare la pregressa esperienza acquisita dal personale che già presta determinati servizi a convenzione e ciò appare coerente con le norme statali che, a determinate condizioni, ammettono la valutabilità del servizio prestato in base a rapporti convenzionali (articolo 21 del d.p.r. 483/1997), sempre che la valorizzazione delle pregresse esperienze di natura convenzionale si svolga entro i binari tracciati dalla normativa statale richiamata.

Viene altresì impugnato l'articolo 35 della l.r. 52/2019, che modifica l'articolo 10 l.r. 14/2004 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Tale articolo 10, stabilisce al comma 1 che i medici specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale possono essere inquadrati, a domanda, con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza. La norma impugnata aggiunge un ultimo periodo al comma 1, così formulato: *L'inquadramento determina la conservazione della equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla normativa anche regolamentare vigente.*

Anche l'articolo 45 aggiunge all'articolo 10 della l.r. 14/2004 già citato un comma, il 3bis che dispone quanto segue: *Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla legge e dai regolamenti vigenti.*

Secondo il ricorrente le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva nella materia ordinamento civile. In particolare sarebbero in contrasto con la norma interposta di cui all'articolo 4, comma 7, della l. 412/1991 che reca il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale.

Secondo il giudice delle leggi tali ultime questioni sono inammissibili perché il ricorso si limita a richiamare le due norme oggetto di censura e omette di illustrare il quadro normativo entro cui si collocano. Così come è inammissibile, per evidenti carenze argomentative, la questione sollevata in relazione all'articolo 44 recante *Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale.*

L'articolo 47 rubricato *Rimborso spese pazienti fuori regione* al comma 1 sostituisce il comma 1 dell'articolo 13 della l.r. 12/2005, prevedendo che il riconoscimento dei rimborsi delle spese sostenute per interventi di trapianto venga garantito anche ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabili. Si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal d.m. sanità 851700/1989, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero.

Il comma 2 dell'articolo 47 stanZIA, in relazione alla previsione de qua, per l'esercizio finanziario 2019, la somma di euro 100.000,00, iscrivendola nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 1, del bilancio regionale.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. La Regione Puglia, infatti è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, e dovrebbe osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non potrebbe garantire alcun livello ulteriore di assistenza, rispetto a quanto già previsto dalla legislazione statale.

Nonostante l'intervenuta soppressione dell'ultimo periodo dell'articolo 13, comma 1 relativo al richiamo alle procedure e ai criteri previsti dal d.m. sanità, la disposizione continua a garantire, in favore dei pazienti affetti da malattie rare che devono recarsi fuori Regione, il rimborso delle spese previste in questione.

La Corte costituzionale giudica la questione fondata.

La norma prevede una prestazione di natura sanitaria, non meramente assistenziale, connessa alla fruizione delle cure indirettamente, confermata dal comma 2 dell'articolo 47.

Tale spesa non trova riscontro nell'elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui al d.p.c.m. 12 gennaio 2017. Con riguardo alle malattie rare, esso stabilisce il diritto del paziente all'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria (articolo 52), ma nulla prevede per le spese di trasporto, di viaggio o di soggiorno.

Alla Regione, dunque soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali. Ciò non sarebbe se la Regione, introducesse questi benefici nell'ambito della materia dei servizi sociali, facendoli confluire nelle pertinenti voci di spesa del bilancio regionale.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 49 della l.r. in oggetto rubricato "*Disposizioni in materia di fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. "dedicate" o "open di nuova generazione"*".

Il comma 1 dell'articolo 49 sostituisce il testo dell'articolo 19, comma 3, della l.r. n. 9/2017 (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). Il nuovo testo prevede che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, *che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale*, salvo che in tre ipotesi.

Per il settore della diagnostica per immagini si prevede infatti che le strutture già autorizzate per l'impiego delle cosiddette grandi macchine si devono considerare accreditate anche per tale impiego, nonostante l'accreditamento sia stato rilasciato per la sola diagnostica senza grandi macchine con aggiunta, inoltre, dell'ipotesi inversa. Analoga deroga è prevista in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo. Il comma 3 infatti precisa che *nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività*.

Il governo ricorrente lamenta il contrasto delle tre ipotesi di deroga con l'articolo 117, terzo comma, Cost., ed in particolare con le norme interposte di cui agli articoli 8, comma 4, 8-ter, comma 4, e 8-quater del d.lgs. n. 502/1992, che dettano i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, che le regioni devono quindi rispettare in tema di rapporto tra autorizzazione e accreditamento.

Successivamente la l.r. 18/2020, all'articolo 9, ha sostituito l'ultimo periodo dell'articolo 19, comma 3, della l.r. 9/2017 già novellata dalla l.r. 52/2019) senza peraltro rimuovere le tre ipotesi di deroga.

Dunque la Corte esamina la questione nel merito e la giudica fondata per le parti della disposizione che prevedono le tre deroghe. Nel citare la propria giurisprudenza, la Consulta ricorda come *il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in*

materia di tutela della salute. Il legislatore statale ha vincolato 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 (cfr. sentenza 106/2020).

Per gli aspetti che attengono all'*autorizzazione*, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, gli articoli 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. 502/1992 stabiliscono requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, mentre per quanto concerne l'accreditamento delle strutture autorizzate occorrono, invece, requisiti ulteriori rispetto a quelli necessari all'autorizzazione nonché l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione.

Infatti argomenta ancora la Corte, ai fini dell'accreditamento rileva il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel caso dell'autorizzazione è richiesta invece una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate. Nel caso, invece, dell'accreditamento, la valutazione ha oggetto unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'articolo 8-bis, comma 1, d.lgs. 502/1992, solo dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies, senza quindi considerare le strutture private non accreditate (cfr. sentenza 7/2021).

I due procedimenti di autorizzazione e di accreditamento sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

SENTENZA N. 36

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 gennaio-7 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021). Fra di esse, vengono qui in considerazione gli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49, impugnati in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separata pronuncia.

2.– È impugnato, in primo luogo, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che sostituisce l'art. 72 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)».

L'art. 72, comma 1, ora stabilisce che le aziende sanitarie «attivano procedure selettive concorsuali» per l'assunzione, nei ruoli, di «personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico», valorizzando nei relativi bandi di concorso «il possesso di comprovate competenze» acquisite nel corso di pregressi rapporti di natura «convenzionale», previsti da precedenti leggi regionali (e di seguito specificamente individuati). L'art. 72, al comma 2, restringe l'ambito di applicazione a coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari, da almeno cinque anni, di un «incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando». L'art. 72, al comma 3, infine, precisa che l'ingresso nei ruoli «determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

Il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., «sotto il profilo dell'ordinamento civile», in quanto rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale la

«disciplina della fase costitutiva» del «rapporto di lavoro pubblico». Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alle «norme interposte» di cui all'art. 18 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 all'art. 20, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale).

Quest'ultima disposizione, precisa il ricorrente, «definisce i requisiti di accesso al Servizio sanitario nazionale e disciplina puntualmente i titoli di servizio valutabili nelle procedure concorsuali». Risulterebbe violato «il principio fondamentale in materia di disciplina delle professioni, secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, i relativi profili, ordinamenti didattici e titoli abilitanti, così come l'istituzione dei relativi albi, ordini o registri, è compito riservato allo Stato, residuando alle Regioni solo la disciplina degli aspetti che abbiano uno specifico collegamento con la realtà territoriale».

2.1.– Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impugnate individuano un titolo valutabile nei concorsi per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria regionale. A tal fine esse richiamano due leggi regionali che, in passato, per esigenze contingenti connesse con l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, avevano determinato l'attivazione di alcune tipologie di lavoro in convenzione, successivamente confluite in rapporti «a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale». Si tratta dei rapporti convenzionali previsti sia dalla legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), sia dalla legge della Regione Puglia 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati).

L'individuazione di uno specifico titolo, valutabile nelle procedure concorsuali, non attiene pertanto alla materia dell'«ordinamento civile», in quanto si riferisce a una fase antecedente a quella costitutiva del rapporto di lavoro. Le previsioni impugnate – analogamente a quanto ritenuto da questa Corte in una recente decisione, in cui pure veniva in rilievo una norma di legge regionale che integrava il sistema di valutazione dei titoli nei concorsi per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, di cui al d.P.R. n. 483 del 1997 – attengono, piuttosto, alla materia concorrente della «tutela della salute», in quanto costituiscono un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Puglia per adempiere alle esigenze del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. 20 del 2020, punti 3.3. e 4 del Considerato in diritto). Si intende, in questo modo, valorizzare la pregressa esperienza acquisita dal personale che già presta determinati servizi a convenzione, secondo quanto previsto dalle disposizioni regionali già richiamate.

Tale «valorizzazione», peraltro, non appare incoerente con il sistema configurato dall'ordinamento statale che, a determinate condizioni, ammette la valutabilità del servizio prestato «in base a rapporti convenzionali» (art. 21 del d.P.R. n. 483 del 1997), riconoscendo quindi che anche i servizi «non di ruolo» possano ricevere la giusta valutazione, non una completa «equiparazione» a quelli di ruolo (art. 22 del medesimo d.P.R.).

Si deve osservare che la valorizzazione delle pregresse esperienze di natura convenzionale, così come introdotta dalla disciplina pugliese, dovrà svolgersi entro i binari tracciati dalla normativa generale appena richiamata, attenendosi ai principi e alle regole di proporzione tra i punteggi stabiliti.

Nell'allineare il sistema di valutazione dei titoli con il proprio assetto organizzativo e gestionale del Servizio sanitario nazionale, in modo complessivamente coerente con l'impianto generale previsto a livello statale, la Regione Puglia ha legittimamente esercitato la propria competenza concorrente in materia di «tutela della salute», senza incorrere in violazione di principi fondamentali (sentenza n. 20 del 2020, punti 4 e 4.1. del Considerato in diritto). In conclusione, la disciplina impugnata, riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, non presenta alcun collegamento con la disciplina delle professioni, anch'essa rientrante nella competenza concorrente. Né si riscontra alcuna attinenza con la materia dell'ordinamento civile, visto che tale disciplina non interviene a definire diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si colloca

in una fase antecedente allo stesso (da ultimo, sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna inoltre l'art. 35 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha inserito un periodo nel comma 1 dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Quest'ultima disposizione, rubricata «Medicina specialistica ambulatoriale», ha previsto che i medici specialisti ambulatoriali, titolari di rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, possono, a domanda, essere inquadrati «con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza». Il periodo finale, aggiunto dalla norma impugnata, così recita: «L'inquadramento determina la conservazione della equiparazione a tutti gli effetti tra dirigenti e specialisti convenzionati anche ai fini della legittimazione alla nomina e alla partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti dalla normativa anche regolamentare vigente».

L'art. 45 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'esso censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, aggiunge all'art. 10 della legge reg. Puglia n. 14 del 2004 il comma 3-bis che dispone quanto segue: «Gli specialisti ambulatoriali transitati alla dipendenza sono equiparati, a tutti gli effetti, agli specialisti convenzionati, ciò ai fini della legittimazione della nomina e della partecipazione nei comitati paritetici e negli organismi di rappresentanza previsti» dalla legge e dai regolamenti vigenti.

Entrambe le disposizioni censurate – accomunate dallo stesso oggetto e per questo esaminate congiuntamente – entrerebbero in collisione con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile». Vi sarebbe contrasto con la «norma interposta» di cui all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), che reca il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale.

3.1.– Le questioni sono inammissibili.

È opportuno ribadire – come affermato in numerose pronunce di questa Corte – che l'unicità del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale serve, in primo luogo, a garantire al servizio sanitario pubblico massima efficienza e funzionalità operativa (recentemente sentenza n. 238 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Senza diffondersi in un'adeguata motivazione, il ricorso si limita a richiamare le due norme oggetto di censura e omette di illustrare il quadro normativo entro cui si collocano. Il riferimento all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 non è sviluppato in modo tale da chiarire il contrasto con il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il Servizio sanitario nazionale.

L'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone – questa Corte lo afferma costantemente – in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sentenza n. 20 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto).

4.– Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 44 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Disposizioni in materia di rapporto dei dirigenti sanitari alle dipendenze del Servizio sanitario regionale».

Il comma 1 prevede che la Giunta regionale riordini e disciplini le «modalità di utilizzo dell'istituto della esclusività del rapporto dei dirigenti sanitari», secondo le previsioni del d.lgs. n. 502 del 1992. Il comma 2 precisa che «[v]iene garantita la possibilità di scelta tra esclusività e non esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario regionale ai fini della titolarità dell'incarico dirigenziale di direttore di struttura semplice e complessa».

Ad avviso del ricorrente, questa disposizione sarebbe formulata «in modo talmente generico da non potersi escludere che, in attuazione della stessa, si adottino discipline non conformi alle disposizioni legislative e contrattuali vigenti in materia con possibili maggiori oneri». Sarebbe,

pertanto, violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali contenuti negli artt. 15-quater e 15-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992. La lamentata violazione discenderebbe dalla mancanza di un'apposita clausola di salvaguardia, volta a precisare per i previsti interventi della Giunta regionale il rispetto delle rilevanti norme del d.lgs. n. 502 del 1992 e dei contratti collettivi di settore.

4.1.– La questione è inammissibile.

La censura, formulata in modo generico, non si diffonde nell'espone le ragioni relative alla lesione delle competenze dello Stato, che, nel disciplinare il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari, ne prevede il carattere «esclusivo» o «non esclusivo», anche ai fini della scelta tra i due regimi e della titolarità degli incarichi.

Il ricorrente non chiarisce in che modo la norma regionale, pur richiamando la disciplina di cui agli artt. 15-quater e 15-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992, consentirebbe alla Giunta regionale di adottare provvedimenti in contrasto con tale disciplina.

Le carenze argomentative, così espone, determinano dunque l'inammissibilità della questione.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura inoltre l'art. 47 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, rubricato «Rimborso spese pazienti fuori regione».

Il comma 1 di questa disposizione sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge della Regione Puglia 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005). Il nuovo testo così recita: «Il riconoscimento dei rimborsi previsti dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge regionale 21 novembre 1996, n. 25 (Rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto), e successive modificazioni, viene garantito ai pazienti che, per esigenze cliniche documentate, devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare non assicurabile in Puglia. Per il riconoscimento del rimborso si applicano le medesime procedure e gli stessi criteri previsti dal decreto del Ministero della sanità 3 novembre 1989 n. 851700, e dunque per le prestazioni assistenziali presso centri di altissima specializzazione all'estero».

Il comma 2 dell'art. 47 assegna una dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2019, pari ad euro 100.000,00, iscrivendola nell'ambito della «missione 13, programma 2, titolo 1», del bilancio regionale.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)». La Regione Puglia, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, dovrebbe osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non potrebbe garantire alcun livello ulteriore di assistenza, rispetto a quanto già previsto dalla legislazione statale. Risulterebbe pertanto violato il «principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria», inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica».

5.1.– L'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 12 dicembre 2019, n. 54, recante «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2019) e alla legge regionale 12 agosto 2005, n. 12 (Seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)» ha disposto la soppressione dell'ultimo periodo dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 12 del 2005, come già novellato dalla disposizione in questa sede impugnata. Il testo attualmente vigente non contiene più il richiamo alle procedure e ai criteri previsti dal decreto del Ministro della sanità 3 novembre 1989 (Criteri per la fruizione di prestazioni assistenziali in forma indiretta presso centri di altissima specializzazione all'estero).

Tale modificazione, peraltro antecedente alla notifica del ricorso introduttivo, non altera i termini della questione, che si incentra sulla lesione del principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. La norma impugnata, infatti, continua a garantire, in favore dei pazienti affetti da malattie rare che devono recarsi fuori Regione, il rimborso delle spese previste dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge della reg. Puglia n. 25 del 1996. Le questioni prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono pertanto ammissibili.

5.2.– Quanto al merito, è utile una breve ricostruzione del quadro normativo regionale di riferimento.

Nel testo originario degli articoli della legge reg. Puglia n. 25 del 1996 richiamati dalla norma impugnata, si prevedeva il rimborso delle spese di trasporto, di viaggio e di soggiorno sostenute dal paziente per affrontare interventi di trapianto al di fuori dei confini regionali. In seguito, con la modifica introdotta dall'art. 69 della legge della Regione Puglia 6 maggio 1998, n. 14 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1998 e bilancio pluriennale 1998-2000), il beneficio è stato esteso anche al donatore. Requisito per poter beneficiare del rimborso è la residenza nella Regione, come si evince dalla circostanza che il rimborso è stato previsto a carico della ASL «di residenza del cittadino» (art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 25 del 1996).

Successivi interventi del legislatore regionale hanno via via ampliato il rimborso delle spese di viaggio, di trasporto e di soggiorno, ricomprendendovi situazioni originariamente non contemplate. L'art. 29 della legge della Regione Puglia 22 dicembre 2000, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000), ha incluso tra i soggetti beneficiari i dipendenti della Regione Puglia e i loro familiari conviventi, pur se residenti fuori Regione per motivi istituzionali, al contempo provvedendo a introdurre una nozione di "trapianto" più ampia. Con l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 12 del 2005, nella sua formulazione originaria, i rimborsi previsti dalla legge reg. Puglia n. 25 del 1996 sono stati poi estesi anche al «trattamento di malattie rare» fuori Regione, solo in favore dei «cittadini fino al diciottesimo anno di età».

Su quest'ultima disposizione si è innestata la novella introdotta con la norma del 2019, oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri. Rispetto all'originaria formulazione del 2005, si evidenzia, in particolare, un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari, senza i precedenti limiti di età.

Rispetto al quadro precedente e proprio per effetto della disposizione censurata la spesa a carico delle finanze regionali è destinata ad aumentare, come del resto è confermato dallo stanziamento previsto per l'anno 2019, a carico delle relative voci di bilancio.

5.3.– La questione è fondata.

La norma prevede una prestazione di natura sanitaria – non meramente assistenziale – connessa alla fruizione delle cure. Una tale destinazione è indirettamente confermata dal comma 2 dell'art. 47 qui in esame, che ha iscritto la relativa provvista finanziaria in voci del bilancio regionale relative alla «Tutela della salute» (cui si riferisce la «Missione 13», come risulta dal bilancio di previsione regionale approvato, da ultimo, con legge della Regione Puglia 30 dicembre 2020, n. 36, recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia»).

Tale spesa non trova riscontro nell'elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui al d.P.C.m. 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). Con riguardo alle malattie rare, esso stabilisce il diritto del paziente all'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria (art. 52), ma nulla prevede per le spese di trasporto, di viaggio o di soggiorno.

Al di fuori degli stretti limiti indicati dalla fonte statale appena citata, le prestazioni che le Regioni intendano ulteriormente assicurare non possono dunque essere considerate spese obbligatorie.

Il sistema dei rimborsi in favore dei pazienti che abbiano necessità di recarsi all'estero per cure è attualmente configurato, in base all'art. 3, quinto comma, della legge 23 ottobre 1985, n. 595 (Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale 1986-88), e al d.m. 3 novembre 1989 che l'ha attuata, con il solo riferimento ai «centri di altissima specializzazione all'estero» ed esclusivamente per «prestazioni che non siano ottenibili nel nostro Paese tempestivamente o in forma adeguata alla particolarità del caso clinico». Sono questi i parametri relativi alle prestazioni che costituiscono LEA, come è confermato dal rinvio operato dall'art. 61, comma 4, del d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Alla Regione, soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, come questa Corte ha costantemente affermato (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 130 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto). La vincolatività dei piani è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2020).

L'osservanza di tali precisi limiti non si imporrebbe qualora la Regione, nell'adottare scelte riconducibili alla propria competenza residuale nella materia dei servizi sociali (da ultimo, sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto), introducesse questi benefici, facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

6.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, contenente «Disposizioni in materia di fabbisogno di Risonanza magnetica nucleare (RMN) grandi macchine e RMN a basso campo c.d. “dedicate” o “open di nuova generazione”».

Il comma 1 della disposizione impugnata sostituisce il testo dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private). Il nuovo testo prevede che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, «che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale», salvo che in tre ipotesi.

Per il settore della diagnostica per immagini si prevede che le strutture già autorizzate per l'impiego delle cosiddette «grandi macchine» si devono considerare accreditate anche per tale impiego, nonostante l'accreditamento sia stato rilasciato per la sola diagnostica senza grandi macchine con aggiunta, inoltre, dell'ipotesi inversa. Analoga deroga è prevista «in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo». Nella parte finale, il comma 3 precisa che «[n]elle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività».

Il ricorrente lamenta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in specie con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», in quanto la Regione avrebbe introdotto «tre fattispecie derogatorie al principio in forza del quale l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale». Sono richiamati, al riguardo, gli artt. 8, comma 4, 8-ter, comma 4, e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che detterebbero i «principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare» in tema di rapporto tra autorizzazione e accreditamento.

6.1.– Successivamente alla proposizione del ricorso, è sopravvenuta la legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), il cui art. 9 ha sostituito l'ultimo periodo dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 (come già novellato dalla legge regionale n. 52 del 2019) nei seguenti termini: «Ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale».

L'art. 9 della legge reg. Puglia n. 18 del 2020 è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con ricorso iscritto al n. 81 del reg. ric. 2020, non ancora venuto in decisione.

La sopravvenuta modifica normativa, nel limitarsi a novellare la formulazione letterale dell'ultimo periodo menzionato, senza rimuovere le tre ipotesi di deroga già introdotte dalla legge regionale del

2019, non è soddisfacente delle pretese avanzate dal ricorrente. Non è dunque cessata la materia del contendere.

Non ricorrono neppure i presupposti per trasferire lo scrutinio di questa Corte sulla nuova formulazione dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, dal momento che tale disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con un distinto ricorso (sentenza n. 286 del 2019, punto 5.2. del Considerato in diritto).

6.2.– Ancora in via preliminare, deve essere delimitato il thema decidendum al solo comma 1 dell'art. 49 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che ha introdotto le tre ipotesi derogatorie contestate dal ricorrente. Le censure sollevate si riferiscono esclusivamente alla previsione che fa discendere, dall'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di strutture sanitarie e sociosanitarie, effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale. Rimangono quindi estranee alla presente disamina i commi 2 e 3 dell'art. 49, riferiti ad altri e differenti aspetti.

6.3.– La questione è fondata.

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» (sentenza n. 106 del 2020, punto 5.1. del Considerato in diritto; in precedenza, sentenze n. 238 del 2018, n. 161 del 2016 e n. 132 del 2013).

In tale cornice si è evidenziato che occorre «distinguere [...] gli aspetti che attengono all'“autorizzazione”, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'“accreditamento” delle strutture autorizzate», precisando che, quanto all'“autorizzazione”, «gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono “requisiti minimi” di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie», e che, quanto all'“accreditamento”, «occorrono, invece, “requisiti ulteriori” (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992» (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto).

La differenza che intercorre tra l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti «sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti», così da garantire la corretta distribuzione sul territorio «in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589). Ai fini dell'accreditamento rileva invece il fabbisogno di assistenza programmata per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel caso dell'autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate. Nel caso, invece, dell'accreditamento, la valutazione ha a oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo “dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies”, senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Il caso oggi all'esame appare speculare a quello oggetto della pronuncia appena ricordata. In ciascuna delle tre ipotesi di deroga viene in rilievo, infatti, un'autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento.

Quanto già affermato da questa Corte deve essere ribadito nel caso qui in discussione. Nell'impianto fondamentale dei già ricordati articoli del d.lgs. n. 502 del 1992, che anche in questa sede il ricorrente invoca come norme interposte, «le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità

delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4.1. del Considerato in diritto). I due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce le parti della disposizione che prevedono le già richiamate tre deroghe, e che – nel periodo finale – ne ribadiscono l'operatività.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, che sostituisce l'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 9 della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle seguenti parole:

«, salvo che:

3.1. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.);

3.2. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio per l'attività di diagnostica per immagini senza utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.7.3.) già rilasciata alla data di entrata in vigore della presente legge a struttura già accreditata per l'attività di diagnostica per immagini con utilizzo di grandi macchine (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.3.);

3.3. in ipotesi di autorizzazione all'esercizio di PET rilasciata a struttura già accreditata per l'attività di medicina nucleare in vivo (di cui all'articolo 5, comma 1, punto 1.6.5.).

Nelle soprariportate ipotesi l'autorizzazione all'esercizio produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale a condizione che, nell'ambito comunale di riferimento, non insista struttura pubblica o privata già accreditata per la medesima attività.»»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 35 e 45 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2021.

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 37

Materia: Profilassi internazionale.

Parametri invocati: artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere m), q) e h), e terzo, 118 e 120 della Costituzione; principio di leale collaborazione; art. 44 Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza).

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7; nonché dell'art. 3, comma 1, lettera a).

Estensore nota: Cesare Belmonte.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera a).

Ai sensi dell'art. 1, la legge in questione disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, condizionando tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte dalla legge stessa.

L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, alcuni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Vi sono poi altre attività ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere con le ordinanze previste dall'art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria. Con tali ordinanze il Presidente della Giunta può anche individuare eventi o manifestazioni pubbliche per le quali è permesso derogare alle disposizioni emergenziali statali.

L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri "attori interessati" nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza.

L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione.

L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale. Gli artt. 6 e 7 infine, contengono rispettivamente la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge regionale.

Secondo il ricorrente l'intero testo della l.r. Valle d'Aosta 11/2020 si pone in contrasto con le competenze legislative esclusive statali in materia di livelli essenziali delle prestazioni e di profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), Cost.; col terzo comma dello stesso art. 117 Cost. nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare col decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35; e col decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74.

Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione. Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale.

Il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2020.

Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera a), nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 44 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

La Corte rigetta in via preliminare tutte le eccezioni di inammissibilità addotte dalla Regione. Venendo al merito, la Corte sottolinea, ribadendo quanto già deciso in sede cautelare, che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva statale a titolo di "profilassi internazionale", comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero prevenirla.

Non a caso fin dagli artt. 6 e 7 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, è stata affidato alla competenza statale la profilassi internazionale e la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, delegando poi le funzioni amministrative inerenti la seconda alle Regioni; *cosa che non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni*. Questo assetto di competenze viene a sua volta ripetuto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali.

Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha poi confermato, con la norma di cui alla lettera q), la competenza legislativa esclusiva dello Stato a fronte di malattie pandemiche di larga distribuzione geografica, a carattere "internazionale" in ragione del loro livello di diffusività.

La Corte prosegue il suo argomentare evidenziando come le regioni partecipino alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie "concorrenti" della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, la quale ha ripartito la competenza all'adozione di interventi emergenziali nella materia de qua fra Stato, regioni ed enti locali in base al carattere locale o nazionale dell'emergenza.

Il modello offerto dalla legislazione vigente non costituisce l'unica attuazione possibile del disegno costituzionale. Il legislatore statale, di fronte ad un'emergenza sanitaria dai tratti peculiari, può decidere di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti *tarate su quest'ultima*. Nel caso della pandemia da COVID-19, fin dall'inizio il legislatore statale si è affidato *ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*.

Attualmente il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. 19/2020 e sul d.l. 33/2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione.

L'art. 1 del d.l. 19/2020 prevede una ampia serie di misure precauzionali e limitative, affidandone l'applicazione ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati dopo aver sentito i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni; oppure il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale.

Nelle more dell'approvazione di tali decreti, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute, il Ministro della salute può intervenire mediante il potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della l. 833/1978.

L'art. 1 del d.l. 33/2020 a sua volta ha attribuito poteri per interventi d'urgenza anche ai sindaci, e, soprattutto, alle Regioni. Nelle more dell'adozione di nuovi d.p.c.m., queste ultime possono introdurre misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dai d.p.c.m, ovvero, anche ampliative, nei soli casi e nel rispetto dei criteri previsti dagli stessi d.p.c.m e d'intesa con il Ministro della salute.

È perciò in tali fonti statali ad hoc, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine, che si rinviene il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia.

La Consulta conclude siffatta ricostruzione riaffermando *il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna (sentenza n. 198 del 2004)*.

Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento alla violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta.

L'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.p.c.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Una simile antinomia può verificarsi o meno, *a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro.*

L'elemento decisivo sta nella circostanza che la catena di regolazione della Regione si sovrappone a quella stabilita dalla normativa dello Stato, *con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale.*

La legge statale non permette una politica regionale autonoma sulla pandemia, ma la sola disciplina - restrittiva o ampliativa - che si renda necessaria *dopo l'adozione di un d.p.c.m., e prima che sia assunto quello successivo*. Inoltre, ciò può accadere, alla luce del quadro normativo statale, solo mediante atti amministrativi, e non attraverso l'attività legislativa regionale.

Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata *non solo travalicano i limiti riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale*. Per gli stessi motivi sono illegittime anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4, in quanto strettamente correlate con le previsioni dell'art. 2, già viziato da illegittimità costituzionale.

Per contro, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate.

Le norme regionali in questione sono in larga misura riconducibili alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici.

Questo titolo di competenza protegge sia l'art. 3, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19; sia l'art. 4, comma 4, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione.

Quanto all'art. 5, questo individua nella Giunta regionale l'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche, "compatibilmente con le misure statali di contrasto alla diffusione del COVID-19". Ne consegue che la previsione regionale non comporta interferenza con la sfera di competenza statale.

Gli artt. 6 e 7, contenenti la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, trovano copertura nelle previsioni normative *scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale*.

Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regione del principio di leale collaborazione, non sono fondate, giacché questo principio non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto dalla Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), promossa in riferimento alla violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché in riferimento all'art. 44 dello Statuto di autonomia, non è fondata.

La norma impugnata include fra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento quello di "promuovere il migliore raccordo e le migliori sinergie tra tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi".

Siffatta previsione *non intacca la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello Statuto speciale assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo, giacché la suddetta unità si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta*.

SENTENZA N. 37

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché dell'intero testo della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21 dicembre 2020, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2020, iscritto al n. 101 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato a mezzo posta elettronica certificata e depositato il 21 dicembre 2020 (reg. ric. n. 101 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza), nonché, in particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25 e 3, comma 1, lettera a), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lettere m), q) e h), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

L'art. 1 della legge impugnata prevede che essa «disciplina la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale», condizionando «tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive» all'osservanza delle misure di sicurezza introdotte in forza degli articoli seguenti.

L'art. 2 individua un complesso di attività personali, sociali ed economiche che sono comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza (art. 2, commi 6, 7 e 9, secondo periodo, seconda parte), taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione. Ve ne sono poi altre, che sono ammesse, ma che il Presidente della Giunta può sospendere, con le ordinanze previste

dal successivo art. 4, comma 1, in caso di necessità inerenti all'andamento dell'emergenza sanitaria (art. 2, comma 24, in riferimento alle attività descritte nei precedenti commi da 11 a 19). Con tali ordinanze, infine, il Presidente della Giunta può anche individuare «eventi o manifestazioni pubbliche», per le quali è permesso derogare alle «disposizioni emergenziali» statali (art. 2, comma 9, secondo periodo, prima parte).

L'art. 3 costituisce un'unità di supporto e coordinamento, allo scopo di coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri «attori interessati» nelle decisioni di carattere strategico e operativo connesse alla gestione dell'emergenza.

L'art. 4, comma 2, individua nella Giunta regionale l'organo competente ad adottare, d'intesa con le parti sociali, protocolli di sicurezza, mentre il comma 3 successivo attribuisce al Presidente della Regione il coordinamento degli interventi. Il comma 4 demanda le attività di comunicazione all'Ufficio stampa della Regione.

L'art. 5 impegna la Giunta ad elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica, ai fini della graduale ripresa e del rilancio delle attività su base regionale.

Gli artt. 6 e 7 seguenti, infine, contengono, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della medesima legge regionale.

1.1.– Come recentemente deciso da questa Corte, la notifica compiuta a mezzo posta elettronica certificata è valida per instaurare il giudizio (ordinanza n. 242 del 2020).

2.– Il ricorrente reputa che l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 si ponga in contrasto con le competenze legislative statali indicate dall'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., nella parte in cui alloca funzioni amministrative ad un livello di governo regionale, anche in violazione della chiamata in sussidiarietà che sarebbe stata disposta dalla normativa statale, in particolare con i decreti-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, e 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74.

Le legge regionale impugnata si porrebbe altresì in conflitto con il principio di leale collaborazione.

Il ricorrente, in particolare, afferma che le norme censurate si sono sovrapposte, violando tali parametri costituzionali, al meccanismo di contrasto all'epidemia, introdotto dalla sopra rammentata disciplina legislativa statale.

Benché tale asserzione coinvolga l'intero testo della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, il ricorso riserva poi specifiche censure ad alcune delle misure previste dall'art. 2 impugnato, in ragione del contrasto di esse con il regime vigente a livello nazionale, in forza del d.P.C.m. 3 dicembre 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante: «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», nonché del decreto-legge 2 dicembre 2020, n. 158, recante: «Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19»).

Sono altresì singolarmente impugnati l'art. 2, comma 23, che violerebbe l'art. 25, secondo comma, Cost., introducendo, per l'inosservanza delle misure di sicurezza, sanzioni di carattere indeterminato, e l'art. 3, comma 1, lettera a), nella parte in cui, assegnando alla unità di coordinamento il compito di promuovere il raccordo tra Regione e forze dell'ordine, esproprierebbe il Presidente della Giunta di una funzione attinente all'ordine pubblico, che gli spetta in via esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e dell'art. 44 legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

3.– Con l'ordinanza n. 4 del 2021, questa Corte ha sospeso in via cautelare l'efficacia dell'intera legge regionale oggetto di ricorso, ritenendo che essa invada la competenza esclusiva statale nella

materia della «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone.

4.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, «stante la non chiarezza e contraddittorietà del petitum». Esso, infatti, avrebbe investito allo stesso tempo, e senza proporre le domande in via reciprocamente subordinata, sia l'intera legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, sia alcune disposizioni di cui essa si compone, omettendo di illustrare le ragioni della incostituzionalità delle norme censurate.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorso parte dal presupposto che l'intero testo della legge impugnata invada la sfera di competenza legislativa statale, poiché non spetterebbe al legislatore regionale introdurre un meccanismo di contrasto all'epidemia che diverge da quello progettato dalla legge dello Stato, quale che sia in concreto il grado di siffatta divergenza.

Si tratta di censure del tutto intelleggibili, e adeguatamente motivate, alle quali corrisponde un corpo normativo rispetto ad esse omogeneo (sentenza n. 236 del 2020), posto che la legge regionale impugnata ha il dichiarato scopo di fronteggiare l'emergenza, mediante azioni coordinate e descritte dalle disposizioni entro le quali tale legge si articola. Decidere se e quali di tali disposizioni effettivamente ledano i parametri costituzionali invocati dal ricorrente è profilo che attiene al merito delle questioni, e che non ne lambisce, invece, l'ammissibilità.

In via logicamente subordinata, il ricorrente si premura poi di illustrare nel dettaglio in quali punti il concreto atteggiarsi di simili previsioni regionali, per effetto dell'interazione di esse con le ordinanze del Presidente della Giunta, confligga con la disciplina recata dal d.P.C.m. 3 dicembre 2020, applicabile al tempo di adozione della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020.

Il ricorso è perciò esplicito sia nell'indicare il suo oggetto, sia nell'illustrare le censure.

5.– La Regione ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso, a causa di una inadeguata individuazione dei parametri costituzionali, poiché non sarebbe stato spiegato né il rapporto che intercorre tra le competenze attribuite dalla Costituzione e quelle di fonte statutaria, né per quale ragione la legge regionale impugnata ecceda dai limiti che l'art. 2 dello statuto di autonomia impone alla competenza legislativa primaria della Regione resistente.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente ha cura di individuare quali attribuzioni statutarie possano in linea astratta giustificare l'adozione delle norme impuginate, per poi dedurre che, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore regionale e del fascio di compositi interessi coinvolti, esse non siano nel caso di specie pertinenti, a fronte delle competenze legislative statali poste a base del ricorso.

Così motivando, il ricorrente si è uniformato alla giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, nei confronti delle autonomie speciali, lo Stato ben può dedurre la violazione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata ecceda dalle disposizioni statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà essere tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 151 del 2015; in seguito, sentenze n. 16 del 2020 e n. 98 del 2017).

Nel caso di specie, il ricorso è esplicito nell'affermare che la materia intersecata dalla legge impugnata non è compresa tra le attribuzioni statutarie della Regione resistente, ciò che lo rende per tale profilo ammissibile.

6.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha infine eccepito l'inammissibilità del ricorso, posto che esso non si confronterebbe con un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa impugnata.

Quest'ultima, infatti, si prefiggerebbe di «adeguare la programmazione regionale» alle misure adottate dallo Stato, sicché sarebbe comunque assicurata la conformità della prima alle seconde, mediante le ordinanze del Presidente della Giunta, di cui all'impugnato art. 4, comma 1. Ove una

differenza vi fosse, essa sarebbe perciò imputabile ad un vizio di queste ultime, e non già alla legge censurata.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che il ricorrente, a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità, non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impuginate (tra le tante, sentenza n. 177 del 2020).

6.1.– In ogni caso, l'interpretazione conforme suggerita dalla difesa regionale non è compatibile con il testo delle norme impuginate.

Come si è visto, infatti, queste ultime garantiscono lo svolgimento di talune attività che, al contrario, la disciplina statale ben potrebbe precludere in assoluto, in ragione dell'andamento dell'epidemia: in tali campi, neppure le ordinanze presidenziali potrebbero risolvere l'antinomia.

Ma, prima ancora di ciò, è evidente che la legge regionale impugnata impedisce l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali, se non a seguito di un recepimento da parte del Presidente della Giunta.

È perciò chiaro che i vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal ricorrente sono imputabili non al volto contingente che l'ordinamento valdostano può assumere, di volta in volta, a seguito delle ordinanze del Presidente della Regione, ma alle previsioni legislative impuginate. Esse collocano tali ordinanze nel quadro di una procedura di contenimento del virus differente da quella statale, e potenzialmente idonea a impedire la immediata applicazione di quest'ultima, per di più in una materia ove, invece, la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia.

7.– Venendo al merito del ricorso, deve ribadirsi quanto già deciso nella fase cautelare, ovvero che la materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla.

La malattia da COVID-19, infatti, è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati.

Questa Corte ha già ritenuto che la profilassi internazionale concerne norme che garantiscano «uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale» (sentenza n. 5 del 2018; in precedenza, sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004).

Del resto, è ovvio che ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno.

Non a caso, fin dagli artt. 6 e 7 della citata legge n. 833 del 1978, la profilassi internazionale e la «profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie» sono state qualificate quali materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, per quanto la seconda di esse poi delegata alle Regioni. Ciò che, pertanto, non esclude un ri-accentramento dell'insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni.

Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha perciò confermato, con la menzionata norma di cui alla lettera q), nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata «internazionale», sulla base della diffusività che la connota.

Né tale competenza ha tratti di trasversalità, come obietta la difesa regionale, per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente. La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina.

7.1.– A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002).

Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali.

Né si tratta soltanto di questo. Un'azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni.

Tale conclusione può dunque concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via. In particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso.

Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate.

7.2.– Il Servizio sanitario nazionale è «costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività [di Stato, Regioni ed enti locali territoriali] destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica» (art. 1, terzo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del Servizio sanitario nazionale»). Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie «concorrenti» della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica.

Dal punto di vista storico, peraltro, la profilassi delle malattie infettive è sempre stata appannaggio dello Stato. L'art. 112, comma 3, lettera g), 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) ha da ultimo confermato, quanto alla sorveglianza e al controllo di epidemie di dimensioni nazionali e internazionali, la competenza statale, pur delegata alle Regioni dall'art. 7, comma 1, lettera a), della menzionata legge n. 833 del 1978.

Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri

vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica.

In definitiva, per quanto fondamentale sia l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti.

8.– Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita.

Fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetti a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni.

Che con tale previsione il legislatore non abbia inteso riferirsi all'ovvio limite territoriale di tutti gli atti assunti in sede decentrata, ma, piuttosto, alla natura della crisi sanitaria da risolvere, viene poi confermato dall'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, che modula tra Comune, Regione e Stato gli interventi emergenziali nella materia qui coinvolta, a seconda «della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali». Tale disciplina ha poi trovato conferma nell'art. 50, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

8.1.– Nel vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, infine, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa, ha trovato ulteriore sviluppo con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

L'art. 7, comma 1, lettera c), in correlazione con l'art. 24 seguente, radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate», sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente «rilievo nazionale», a causa della inadeguata «capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003; in seguito, sulla necessità di acquisizione dell'intesa in tali casi, sentenza n. 246 del 2019).

E, nell'analogo contesto normativo tracciato dalla precedente legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), questa Corte ha avuto modo di ritenere illegittima la legislazione regionale, ove «destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate» dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché «il legislatore regionale non può utilizzare [...] la potestà legislativa per paralizzare [...] gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza» (sentenza n. 284 del 2006).

Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale.

9.– Infatti, il modello offerto dalla legislazione vigente, e appena rammentato, se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile.

È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire.

Fin dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo

2020, n. 13, il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione.

L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020).

Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il citato potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978.

L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal d.P.C.m., ovvero anche «ampliative», ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.1.– È perciò precipuamente in tali fonti statali ad hoc, e nella successiva produzione legislativa ad esse affini (quale il decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante: «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»), che si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia.

Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – ma è, invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge» (sentenza n. 198 del 2004).

10.– Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.

Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta.

È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Infatti, una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro. Non è quindi questione di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge specificamente a talune previsioni contenute nell'art. 2 impugnato, in forza della divergenza che esse avrebbero rispetto al contenuto del d.P.C.m. vigente al tempo di promulgazione della legge regionale censurata.

Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale.

11.– Per tale verso, è infatti pacifico che la competenza statale esclusiva in materia di «profilassi internazionale» si imponga anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto. Il titolo per normare attivato dal legislatore statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. corrisponde, infatti, ad una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Di ciò si trae conferma dall'art. 36 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta), che sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti «ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale», venendo così a ribadire l'estraneità di tale materia alle competenze statutarie, e tra queste quella «di integrazione e di attuazione» in tema di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, lettera l, dello statuto), peraltro meno favorevole rispetto alla «tutela della salute» ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Quest'ultima attribuzione, che pone la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sul medesimo piano delle Regioni a statuto ordinario (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante: «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), e le altre numerose competenze statutarie indicate dalla difesa regionale, possono pertanto rilevare in termini indiretti e marginali, a seconda dell'oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia (sulla irrilevanza degli effetti indiretti e marginali nel processo di individuazione delle materie, ex plurimis, sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017).

In ogni caso le materie che ad avviso della difesa regionale vengono incise dalle norme statali (impianti a fune, trasporti, eccetera) non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio epidemico.

Pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata dall'art. 5, comma 2, del d.l. n. 19 del 2020 e dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 33 del 2020, richiamata dalla difesa regionale, non ha alcuna ragione di operare in tale ambito, atteso che la Regione resistente non può opporre alla competenza legislativa esclusiva statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria.

12.– Non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenze n. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004).

A tale proposito, si è già rammentato che l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche.

12.1.– Per altro verso, l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.P.C.m. e, a rigide condizioni, anche «ampliative», allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva

epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall'amministrazione statale.

È il caso, ad esempio, della sospensione delle attività didattiche prescritta con ordinanze regionali, il cui fondamento riposa non su una competenza costituzionalmente tutelata delle autonomie, ma sull'attribuzione loro conferita dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020.

Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo.

È però chiaro che – alla stregua del quadro normativo statale – ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale.

Gli artt. 1, 2 e 4, comma 1, della legge impugnata, pertanto, non solo travalicano i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale, ma dispongono che ciò avvenga con legge, nonostante l'impiego della fonte primaria sia precluso dalla legislazione statale a ciò titolata (sentenze n. 272 del 2020, n. 142 e n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

12.2.– Organiche a tale disegno sono anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4 impugnato, sì da condividere la sorte della illegittimità costituzionale.

Quanto all'art. 4, comma 3, esso ha infatti per oggetto proprio il coordinamento, da parte del Presidente della Giunta, degli interventi contemplati dall'art. 2, del quale è già stata affermata la illegittimità costituzionale.

Quanto al precedente comma 2, è vero che con tale norma il legislatore regionale ha individuato nella Giunta il soggetto al quale spetta l'esercizio del compito assegnato alla Regione dall'art. 1, comma 14, del d.l. n. 33 del 2020, per la definizione di protocolli di sicurezza conformi a quelli nazionali. Tuttavia, ciò è avvenuto con un riferimento alle attività di cui all'art. 2, del quale, perciò, è amplificato l'ambito di illegittimità costituzionale.

13.– Né può, pertanto, essere accolta la sollecitazione della difesa regionale ad auto-rimettere la questione di costituzionalità dei d.l. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l'autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a "fonti dell'emergenza", ovvero i d.P.C.m., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.

Entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate sono, infatti, prive di rilevanza, una volta che si sia accertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale.

14.– Per tali ragioni, sono costituzionalmente illegittimi anzitutto l'art. 1 impugnato, che enuncia gli obiettivi programmatici della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, e vincola all'osservanza delle misure introdotte dal successivo art. 2.

Inoltre, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 2 impugnato, che in larga parte descrive e prescrive tali misure (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25), sanzionandone l'inosservanza (art. 2, comma 23), e in altra parte pretende di confinare l'esercizio della competenza esclusiva statale alla materia «di ingresso in Italia» e della «disabilità» (art. 2, comma 3), ovvero subordina l'efficacia delle «mitigazioni» statali ad una ricezione regionale (art. 2, comma 22), ovvero ancora ridefinisce le attribuzioni emergenziali dei sindaci (art. 2, comma 21).

Costituzionalmente illegittimo è, infine, l'impugnato art. 4, commi 1, 2 e 3, che disciplina le ordinanze del Presidente della Giunta relative alle misure di cui al precedente art. 2, anche con riferimento all'attività di coordinamento e ai protocolli di sicurezza.

15.– Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte avverso gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione; nonché, quanto al solo art. 2, comma 23, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

16.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge regionale impugnata, promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost. non sono fondate.

La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è infatti così vasta da frapponersi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa.

Si è già osservato che l'impatto della pandemia è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché, come si è già ricordato, è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie.

In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici (da ultimo, sentenza n. 250 del 2020).

È a tale titolo di competenza che perciò va ascritto l'art. 3 impugnato, che dà vita ad una unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché, naturalmente compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della Regione.

Il medesimo titolo di competenza protegge l'art. 4, comma 4, impugnato, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione.

L'art. 5 impugnato, infine, demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, «compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus». La individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna, perciò, all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale, con la conseguenza che anche per tale aspetto non vi è interferenza con la sfera di competenza statale.

Gli artt. 6 e 7, contenendo, rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge impugnata, si appoggiano alle previsioni normative scampate alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze.

17.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge impugnata, promosse in riferimento al mancato rispetto da parte delle Regioni del principio di leale collaborazione, non sono fondate.

È infatti costante affermazione di questa Corte che il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 233 del 2019).

18.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge impugnata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h) (sicurezza e ordine pubblico), Cost., e all'art. 44 dello statuto di autonomia, è ammissibile.

La difesa regionale ha eccepito il contrario, sostenendo che sia contraddittorio porre a base del ricorso sia una competenza tratta dall'art. 117 Cost., sia una attribuzione statutaria.

L'eccezione è infondata, poiché, secondo il ricorrente, entrambi tali parametri definiscono, in modo convergente, la sfera di attribuzioni del Presidente della Giunta in tema di ordine pubblico e sicurezza, escludendo che queste ultime siano esercitabili da altri soggetti.

Non vi è perciò alcuna contraddizione nel porre questi parametri a fondamento di una censura del tutto univoca.

18.1.– La questione, tuttavia, non è fondata.

La previsione censurata, come si è visto, è da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale in tema di ordinamento e di organizzazione degli uffici.

Ciò vale anche per la lettera della norma, oggetto della specifica censura ora in considerazione.

La norma impugnata annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento la promozione del migliore raccordo tra «tutti i soggetti interni e esterni alla Regione, quali gli enti locali, le Forze dell'Ordine ed eventuali portatori di interessi».

Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, una simile previsione non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo.

L'unità prevista dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta.

19.– La presente pronuncia esaurisce integralmente i profili cautelari già decisi con l'ordinanza n. 4 del 2021.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettere m) e q), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. e all'art. 44 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2021.

Sentenza: 23 febbraio 2021, n. 38

Materia: Trasporto pubblico locale - tutela della concorrenza.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 1 comma 1 l.r. Molise 13 novembre 2019, n. 15, (Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)), e art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, (Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante "Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)";

2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante "Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)", in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi.

Sintesi:

La Corte interviene in materia di proroga dei termini di pubblicazione del bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale da parte dei comuni, e dichiara l'illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, "Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)".

La disposizione stabilisce che. "al comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020".

La disposizione impugnata quindi in sostanza differisce al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e conferma la validità dei contratti di servizio in essere fino al 31 dicembre 2020. Nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano quindi consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti.

Alla dichiarazione di illegittimità della normativa introdotta dal legislatore regionale la Corte perviene osservando che consentendo proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, la disciplina introdotta dal legislatore regionale invade la materia della "tutela della concorrenza", riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza; ed in precedenti occasioni la Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante (Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)). La disposizione stabilisce che "al comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015),

penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020."".

Per effetto di tale modifica, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), dispone quanto segue: "3. La Regione, entro il 30 giugno 2016, convoca la Conferenza di servizi con gli enti locali e propone il progetto di aggregazione dei servizi urbani dei comuni, di cui al comma 1 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2014, con i rispettivi comuni limitrofi. Gli ambiti territoriali così definiti devono dotarsi di una nuova rete integrata dei servizi, minimi di trasporto, definendo il costo da porre a base di gara. La Giunta regionale approva, ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, la nuova rete dei trasporti urbani dei Comuni aggregati e il costo, entro il 31 agosto 2016. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un'intesa fra Comuni limitrofi per la gestione associata dei servizi di trasporto, i Comuni di cui all'articolo 35, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, sono autorizzati ad effettuare la gara ad evidenza pubblica anche solo per i servizi di ambito comunale. I Comuni, in forma singola o associata, sono obbligati ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara entro il 31 dicembre 2020. In caso di inadempimento, il contributo regionale è sospeso fino alla pubblicazione del bando".

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la "validità dei contratti di servizio in essere" fino al 31 dicembre 2020, violerebbe, per un verso, l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituirebbe il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla giurisprudenza costituzionale secondo cui "la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza".

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato altresì l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante "Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)". La disposizione stabilisce che "all'articolo 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma: "6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti."".

Secondo il ricorrente, tale disposizione, prorogando di fatto gli attuali affidamenti, in collegamento con la norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020, violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esposte nel primo ricorso.

La Corte ritiene fondata la questione relativa all'art. 1, comma 1 della l.r. Molise n. 15/2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost..

La Corte ritiene opportuno innanzitutto precisare il significato della disposizione impugnata. Per effetto di essa, l'obbligo per i comuni di "effettuare le procedure previste dalla vigente normativa" e di "pubblicare il bando di gara" va adempiuto entro il 31 dicembre 2020. Ciò significa che, nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. E in effetti affidamenti di questo tipo sono avvenuti, come ad esempio nel Comune di Campobasso che, con la delibera 17 aprile 2020, n. 91, della Giunta comunale, ha

prorogato il precedente contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano (che scadeva il 18 aprile 2020) dal 19 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, espressamente richiamando a proprio fondamento la norma impugnata.

Così definito il contenuto della disposizione oggetto di impugnazione, ne deriva il suo contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Consentendo infatti proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa invade la materia della "tutela della concorrenza", riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza.

In precedenti occasioni la Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

In particolare la Corte richiama la sentenza n. 16 del 2021, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma siciliana che prorogava di un triennio gli affidamenti relativi al trasporto pubblico locale di passeggeri su strada. Nella pronuncia la Corte ha osservato che "la giurisprudenza costituzionale ha [...] sempre ascritto a tale materia [tutela della concorrenza] qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006)".

Nella sentenza **n. 2 del 2014**, riguardante una norma toscana che reiterava la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale, la Corte ha rilevato che la norma stessa, pur riguardando il trasporto pubblico locale (materia di competenza regionale residuale), "disciplina [...] modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile [...] alla materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato".

Le medesime considerazioni, appena riportate relativamente al settore dei trasporti, si ritrovano anche in altre decisioni riguardanti, sia il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze n. 231 del 2020, n. 228 e n. 46 del 2013, n. 29 del 2006), sia le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 285 del 2016), sia altri casi di proroga di concessioni (sentenze n. 233 del 2020 e n. 1 del 2019).

I termini della questione non sono alterati dall'intervenuto art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Tale disposizione stabilisce che "fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza". Per un verso, infatti, la norma regionale impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore dello jus superveniens; per altro verso, come la Corte ha già rilevato proprio con riferimento all'art. 92, comma 4-ter, del d.l. n. 18 del 2020, "l'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico" (sentenza n. 16 del 2021).

Con riferimento alle censure aventi ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019), occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Molise, la Corte ritiene che nessuna delle due questioni sia fondata, essendo erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente.

La disposizione impugnata aggiunge nell'art. 15 della legge reg. Molise n. 19 del 2000 il seguente comma: "6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti". Anche tale norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esaminate in quanto la disposizione impugnata conferma e aggrava la possibilità di proroga già discendente dalla norma oggetto del primo ricorso, poiché l'adeguamento dei contratti previsto dal nuovo art. 15, comma 6, implicherebbe una loro protrazione temporale.

In realtà, la norma impugnata non disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto, né proroga alcun termine (né quello di efficacia dei contratti in essere, né quello entro cui deve essere pubblicato il bando di gara): essa presuppone l'obbligo di pubblicare un bando di gara ("Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma [...]") e sollecita la Regione a porre "in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti".

La norma oggetto dell'impugnazione, dunque, non ha il fine di modificare la disciplina previgente in materia di affidamento del servizio di trasporto ma prende semplicemente atto dei ritardi nell'attuazione di quella disciplina e si preoccupa di migliorare il contenuto dei contratti in corso, in attesa dell'aggiudicazione del nuovo.

Le questioni sono pertanto infondate.

In conclusione la Corte dichiara

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, (Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015));
- e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, (Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

SENTENZA N. 38

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», e dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 15-20 gennaio 2020 e il 28 febbraio-5 marzo 2020, depositati in cancelleria il 17 gennaio e il 4 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 2 e 32 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 6 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Molise;

udita nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati dello Stato Fabrizio Urbani Neri e Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)», con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020. La disposizione stabilisce che «[a]l comma 3 dell'articolo 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), penultimo periodo, l'espressione "1° settembre 2017" è sostituita dall'espressione "31 dicembre 2020."».

Per effetto di tale modifica, l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015), dispone quanto segue: «3. La Regione, entro il 30 giugno 2016, convoca la Conferenza di servizi con gli enti locali e propone il progetto di aggregazione dei servizi urbani dei comuni, di cui al comma 1 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2014, con i rispettivi comuni limitrofi. Gli ambiti territoriali così definiti devono dotarsi di una nuova rete integrata dei servizi, minimi di trasporto, definendo il costo da porre a base di gara. La Giunta regionale approva, ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, la nuova rete dei trasporti urbani dei Comuni aggregati e il costo, entro il 31 agosto 2016. Nel caso in cui non sia possibile raggiungere un'intesa fra Comuni limitrofi per la gestione associata dei servizi di trasporto, i Comuni di cui all'articolo 35, comma 1, della legge regionale 18 aprile 2014, n. 11, sono autorizzati ad effettuare la gara ad evidenza pubblica anche solo per i servizi di ambito comunale. I Comuni, in forma singola o associata, sono

obbligati ad effettuare le procedure previste dalla vigente normativa e a pubblicare il bando di gara entro il 31 dicembre 2020. In caso di inadempimento, il contributo regionale è sospeso fino alla pubblicazione del bando».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, differendo al 31 dicembre 2020 il termine precedentemente fissato al 1° settembre 2017 per l'adempimento, da parte dei comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara relativo all'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e, dunque, confermando la «validità dei contratti di servizio in essere» fino al 31 dicembre 2020, violerebbe, per un verso, l'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, in base all'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, la data del 3 dicembre 2019 costituirebbe il termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi alle disposizioni dettate dall'art. 5 del medesimo regolamento, cioè per affidare il servizio del trasporto pubblico locale con una procedura di gara; per altro verso, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in base alla giurisprudenza costituzionale secondo cui «la materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale rientra nella sfera di esclusiva competenza statale relativa alla tutela della concorrenza».

2.– Con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)». La disposizione stabilisce che «[a]ll'articolo 15 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma: “6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti.”».

Secondo il ricorrente, tale disposizione, prorogando di fatto gli attuali affidamenti, in collegamento con la norma impugnata con il ricorso iscritto al n. 2 reg. ricorsi del 2020, violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le stesse ragioni già esposte nel primo ricorso.

3.– I due ricorsi hanno ad oggetto disposizioni connesse per materia e propongono censure identiche. Essi possono, dunque, essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4.– Con riferimento al primo ricorso, va innanzitutto esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Molise. Essa è testualmente riferita alla prima questione (quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost.) ma è tale da comprendere in realtà anche la seconda.

Secondo la resistente, le questioni proposte con il ricorso sarebbero inammissibili in quanto basate «su un'ipotetica apparenza di fatto del contenuto della norma e, quindi, su una ricostruzione interpretativa di essa».

L'eccezione non è fondata. In primo luogo, l'espressione usata nel ricorso – secondo cui la norma impugnata «appare, di fatto, determinare la conferma» dei contratti in essere fino al 31 dicembre 2020 – non dà luogo a una questione interpretativa, ma semplicemente allude al carattere non espresso della possibilità di proroga, senza che da ciò si possa in alcun modo inferire che il ricorso esponga le questioni in termini dubitativi o prospetti altre possibili interpretazioni della disposizione impugnata.

In secondo luogo, anche se si volesse ritenere che le questioni sollevate siano interpretative, si dovrebbe considerare che la giurisprudenza costante di questa Corte ammette questo tipo di questioni nel giudizio in via principale, a differenza di quello in via incidentale (ex multis, sentenze n. 103 del 2018, n. 270 e n. 154 del 2017).

4.1.– Venendo al merito, la questione relativa al riparto interno di competenza tra Stato e regioni presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quella diretta a denunciare la violazione dei vincoli europei, che investe il contenuto della scelta legislativa (sentenza n. 114 del 2017), e va quindi trattata per prima.

La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

È opportuno innanzitutto precisare il significato della disposizione impugnata. Per effetto di essa, l'obbligo per i comuni di «effettuare le procedure previste dalla vigente normativa» e di «pubblicare il bando di gara» va adempiuto entro il 31 dicembre 2020. Ciò significa che, nel periodo intercorrente tra il 17 novembre 2019 (giorno in cui la disposizione impugnata è entrata in vigore) e il 31 dicembre 2020, erano consentiti affidamenti diretti a soggetti terzi e proroghe di precedenti contratti. E in effetti affidamenti di questo tipo sono avvenuti, come ad esempio nel Comune di Campobasso che, con la delibera 17 aprile 2020, n. 91, della Giunta comunale, ha prorogato il precedente contratto di affidamento del servizio di trasporto pubblico urbano (che scadeva il 18 aprile 2020) dal 19 aprile 2020 al 31 dicembre 2020, espressamente richiamando a proprio fondamento la norma impugnata.

L'interpretazione prospettata dalla Regione – secondo cui il termine del 31 dicembre 2020, introdotto dalla norma impugnata, riguarderebbe solo l'applicazione della sanzione prevista dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Molise n. 9 del 2015 – non è condivisibile. Tale termine è contenuto nella disposizione relativa all'obbligo di pubblicazione del bando di gara, separata da un punto fermo dalla successiva previsione relativa alla sanzione per il caso di inadempimento. La lettera dell'art. 7, comma 3, smentisce dunque l'ipotesi ermeneutica della Regione; né si può dire che dalla stessa disposizione emerga un'«intenzione del legislatore» (ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile) idonea a mutare il significato desumibile dal suo testo. I lavori preparatori, del resto, confermano che la norma impugnata è stata approvata per spostare il termine per la pubblicazione del bando, come risulta dal resoconto della seduta del Consiglio regionale del 29 ottobre 2019.

Così definito il contenuto della disposizione oggetto di impugnazione, ne deriva il suo contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Consentendo infatti proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi, essa invade la materia della «tutela della concorrenza», riservata allo Stato, creando un ostacolo alla stessa concorrenza.

In precedenti occasioni questa Corte ha già censurato norme regionali analoghe, relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze n. 16 del 2021, n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006).

Con la sentenza n. 16 del 2021 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma siciliana che prorogava di un triennio gli affidamenti relativi al trasporto pubblico locale di passeggeri su strada. Nella pronuncia questa Corte ha osservato quanto segue: «[l]a giurisprudenza costituzionale ha infatti sempre ascritto a tale materia [tutela della concorrenza] qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale (sentenze n. 2 del 2014, n. 123 del 2011 e n. 80 del 2006)».

Nella sentenza n. 2 del 2014, riguardante una norma toscana che reiterava la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale, questa Corte ha rilevato che la norma stessa, pur riguardando il trasporto pubblico locale (materia di competenza regionale residuale), «disciplina [...] modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed è riconducibile [...] alla materia “tutela della concorrenza”, di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua incidenza sul mercato».

Le medesime considerazioni, appena riportate relativamente al settore dei trasporti, si ritrovano anche in altre decisioni riguardanti, sia il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze n. 231 del 2020, n. 228 e n. 46 del 2013, n. 29 del 2006), sia le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze n. 98 e n. 39 del 2020, n. 285 del 2016), sia altri casi di proroga di concessioni (sentenze n. 233 del 2020 e n. 1 del 2019).

Si può osservare infine che non modifica i termini della questione l'intervenuto art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, secondo cui «[f]ino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, tutte le procedure in corso, relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, possono essere sospese, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto al 23 febbraio 2020 fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dell'emergenza». Per un verso, infatti, la norma regionale impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore del citato jus superveniens; per altro verso, come questa Corte ha già rilevato proprio con riferimento all'art. 92, comma 4-ter, del d.l. n. 18 del 2020, «[l]'entrata in vigore di questa disciplina, lungi dal recar vantaggio alla tesi della non fondatezza della censura ora in esame, dimostra, semmai, come sia solo il legislatore statale ad avere – in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico» (sentenza n. 16 del 2021).

4.2.– L'accoglimento della questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento di quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

5.– Venendo al secondo ricorso (avente ad oggetto l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019), occorre soffermarsi in primo luogo sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Molise.

Esse non sono fondate.

È vero che il secondo ricorso censura il citato art. 3, comma 2, ponendolo in collegamento con l'art. 1 della legge reg. Molise n. 15 del 2019 (oggetto del primo ricorso, già esaminato), ma la lettura sistematica della disposizione impugnata non è certo di per sé causa di inammissibilità, costituendo anzi, una lettura di questo tipo, applicazione di un consolidato criterio ermeneutico.

Quanto alla inammissibilità della presunta «censura indiretta» della norma già impugnata con altro ricorso, il ricorso qui in esame si limita a ricordare il contenuto del citato art. 1 e le censure ad esso già rivolte, e prospetta l'art. 3, comma 2, della legge reg. Molise n. 22 del 2019 come sostanzialmente confermativo di esso: si tratta, dunque, di un'argomentazione utile all'impugnazione dell'art. 3, comma 2, non di un'ulteriore censura rivolta alla legge reg. Molise n. 15 del 2019, precedentemente impugnata.

5.1.– Nel merito, tuttavia, nessuna delle due questioni è fondata, essendo erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente.

Come visto, la disposizione impugnata con il secondo ricorso aggiunge nell'art. 15 della legge reg. Molise n. 19 del 2000 il seguente comma: «6. Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione Molise pone in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti». Anche tale norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., per le ragioni già esaminate con riferimento al primo ricorso.

Secondo l'Avvocatura, la disposizione impugnata conferma e «aggrava» la possibilità di proroga già discendente dalla norma oggetto del primo ricorso, in quanto l'adeguamento dei contratti previsto dal nuovo art. 15, comma 6, implicherebbe una loro protrazione temporale.

In realtà, come messo in evidenza dalla difesa regionale, la norma impugnata non disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto, né proroga alcun termine (né quello di efficacia dei contratti in essere, né quello entro cui deve essere pubblicato il bando di gara): essa presuppone l'obbligo di pubblicare un bando di gara («Nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma [...]») e sollecita la Regione a porre «in essere tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti patrimoniali e non patrimoniali dei lavoratori dipendenti».

La norma oggetto dell'impugnazione, dunque, non ha il fine di modificare la disciplina previgente in materia di affidamento del servizio di trasporto ma prende semplicemente atto dei ritardi nell'attuazione di quella disciplina e si preoccupa di migliorare il contenuto dei contratti in corso, in attesa dell'aggiudicazione del nuovo.

In conclusione, l'assunto dell'Avvocatura, secondo cui l'adeguamento dei contratti implicherebbe una loro «ulteriore protrazione temporale», non trova riscontro nella disposizione impugnata, che indica specificamente le finalità dell'adeguamento, senza alcun riferimento al profilo cronologico dei contratti stessi.

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente implica l'infondatezza di entrambe le questioni sollevate.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 15, recante «Modifiche dell'art. 7 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 9 (Legge di stabilità regionale 2015)»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Molise 30 dicembre 2019, n. 22, recante «Disposizioni modificative della legge regionale 24 marzo 2000, n. 19 (Norme integrative della disciplina in materia di trasporto pubblico locale)», sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 32 reg. ricorsi del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2021.

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 42

Materia: Ordinamento civile - coordinamento della finanza pubblica.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Parametri invocati: articoli 3, 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione.

Oggetto: articoli 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e articolo 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29 (Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica);
- inammissibilità e infondatezza delle altre questioni.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Le disposizioni impugnate della legge (n.13) di stabilità provinciale 2020, sono afferenti a diversi ambiti di materia.

L'articolo 10, commi 1 e 2, modifica i limiti per la spesa relativa al personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2) per il triennio 2020-2022. L'articolo 10, commi 1 e 4, determina gli oneri per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 (comma 1) e viene stanziata una somma (500.000 euro) sui bilanci degli anni 2020-2022 per coprire la metà della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni (comma 4). Secondo il ricorrente le disposizioni di cui sopra sarebbero poste in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, perché il legislatore provinciale, eccedendo la propria competenza legislativa statutaria, non avrebbe fornito elementi per la individuazione dei criteri utilizzati per la definizione degli importi previsti, passibili quindi di includere eventuali incrementi per rinnovi contrattuali, in assenza di coerenza con quanto stabilito per il restante personale pubblico. Parte resistente, eccepisce l'inammissibilità della censura per tre ordini di motivi: in quanto la censura sarebbe generica, non terrebbe in considerazione i parametri statuari e inoltre l'intervenuta abrogazione dell'articolo 10, comma 1 nel 2020. che avrebbe prodotto la cessazione della materia del contendere.

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza in merito (sentenze n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019 sentenze n. 130 e n. 117 del 2020 sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020, n. 287 e n. 56 del 2019, sentenza n. 7 del 2021).), accoglie la prospettazione della Provincia autonoma di Trento e dichiara l'inammissibilità delle censure proposte.

L'articolo. 15, comma 1, nella parte in cui introduce all'articolo 2 della legge provinciale n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lettera b), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva per l'accesso ai corsi universitari «*di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento,*

nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti», è impugnato per violazione dell'articolo 3 Costituzione, in quanto comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza per il fatto di introdurre un titolo di preferenza non legato al merito scolastico, ma al solo requisito della residenza. Secondo parte resistente, la disposizione impugnata non introdurrebbe alcuna riserva di posti, ma si limiterebbe a stabilire un criterio di preferenza destinato ad operare in ipotesi del tutto residuali, quando cioè gli ultimi posti in graduatoria siano contesi da più candidati collocati a parità di merito che eccedano il numero di posti disponibili, inoltre essa troverebbe la sua giustificazione nella necessità per la Provincia autonoma di Trento di garantire che l'università insediata sul suo territorio, favorendo l'accesso agli studi universitari della popolazione residente, si faccia carico anche di una funzione sociale ponendosi come strumento di progresso per la collettività locale.

La Corte rigetta tale prospettazione e dichiara fondata la questione di legittimità.

Per giurisprudenza costante (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018), disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) possono essere sì legittime *“soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame”*.

La disposizione impugnata, è invece da considerarsi lesiva del diritto allo studio universitario, perché sostanzia in astratto un criterio di preferenza, basato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, che può determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito, per cui non vi è pertanto alcuna *ragionevole correlazione* tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari.

Il diritto allo studio *«comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui “la scuola è aperta a tutti” (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai “gradi più alti degli studi” (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento» (sentenza n. 219 del 2002).*

Inoltre, la Corte afferma che al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'articolo 33, sesto comma, Costituzione alle università, che assume rilievo non solo per i profili organizzativi interni, ma anche per il *«rapporto di necessaria reciproca implicazione» con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria (sentenze n. 42 del 2017 e n. 383 del 1998).*

Non vi è pertanto alcuna *ragionevole correlazione*, nel senso richiesto dall'articolo 3 Costituzione, tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari, perciò la riserva di posti introdotta dalla disposizione impugnata, è da ritenersi lesiva del principio di uguaglianza.

E' impugnato l'articolo 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

La disposizione proroga al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e degli enti strumentali della Provincia autonoma (comma 2), con esclusione del personale del ruolo sanitario provinciale, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020. Essa è ritenuta dal ricorrente in contrasto con l'articolo 117, commi secondo e terzo, Costituzione in riferimento alla materia ordinamento civile e ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, in quanto la proroga non rispetterebbe i termini di utilizzabilità delle graduatorie stabiliti dall'articolo 1, comma 147, 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).

La Corte, in riferimento all'asserita violazione dell'articolo 117 Costituzione, secondo comma, lettera l), conferma la propria giurisprudenza (sentenze n. 63 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004, n. 126 del 2020 e n. 149 del 2012, n. 273, n. 77, n. 5 del 2020,

n. 241 del 2018), secondo la quale la disciplina dell'impiego pubblico regionale è ascrivibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, «solo “per i profili privatizzati del rapporto”, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, mentre “i profili ‘pubblicistico-organizzativi’ afferiscono all’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale della Regione. Il principio vale anche per la Provincia autonoma di Trento, che detiene la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad esso addetto, con il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nonché la più ampia competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all’art. 117, quarto comma, Costituzione, in ragione della clausola di maggior favore contenuta nell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto *prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale. E’ alla competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale che occorre ricondurre la disposizione impugnata e l’esercizio di tale competenza è vincolato solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell’imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).*

Per la censura relativa alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la Corte afferma che questi rilevano nel caso di disposizioni che vincolano temporalmente l'utilizzo di graduatorie approvate, quando esse siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni (sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018). I suddetti principi sono certamente applicabili alle autonomie speciali «*in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018). Essi operano però diversamente da quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, in quanto dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell’accordo, inteso come vincolo di metodo, declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012), «funzionale sia al “raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei”, sia a evitare “che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l’autonomia finanziaria ad esse spettante” (sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 273 del 2020). La Corte conseguentemente ritiene non fondata la censura avanzata, nel caso in esame infatti non vi è violazione della norma interposta invocata sul limite temporale delle graduatorie, in quanto sono opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove essi siano determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati ed espressi nelle forme previste dallo statuto.*

Non trova accoglimento nemmeno la censura di violazione dell’articolo 3 Costituzione in relazione all’esclusione del personale provinciale del ruolo sanitario dalla proroga della validità delle graduatorie, in quanto essa corrisponde alla ratio, peraltro comune a quella del legislatore statale proprio nella disciplina interposta invocata, che l’assunzione di personale del ruolo sanitario, *per il quale è ancora più necessario non «pregiudicare l’urgenza pressante dell’aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)» (sentenza n. 77 del 2020), non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall’espletamento della procedura concorsuale.*

SENTENZA N. 42

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) (recte: comma 1, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b, nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29, recante «Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica»), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi, il primo notificato il 24-27 febbraio 2020, il secondo spedito per la notificazione il 24 febbraio 2020, depositati in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 24-27 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 28 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, 11, commi 1 e 4, e 15, comma 1, lettera b) (recte: comma 1, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b, nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29, recante «Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica»), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso viene impugnato l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, con cui sono stati modificati i limiti per la spesa relativa al personale provinciale appartenente ai comparti autonomie locali e ricerca (comma 1) nonché al comparto scuola (comma 2) per il triennio 2020-2022. Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, perché il legislatore provinciale non avrebbe fornito elementi per la individuazione dei criteri utilizzati per la definizione degli importi previsti, che pertanto potrebbero includere eventuali incrementi per rinnovi contrattuali.

1.2.– Con il secondo motivo il ricorrente impugna, in relazione al medesimo parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'art. 11, commi 1 e 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, con cui vengono determinati gli oneri per l'avvio della contrattazione collettiva provinciale per il triennio 2019-2021 (comma 1) e viene stanziata una somma (500.000 euro) sui bilanci degli anni 2020-2022 per coprire la metà della quota di adesione a fondi sanitari integrativi per i familiari del personale provinciale di età inferiore a diciotto anni (comma 4). Anche in questo caso, il ricorrente lamenta come, in assenza di elementi per la determinazione degli importi, non sia possibile verificare se gli incrementi stabiliti siano coerenti con quanto stabilito per il restante personale pubblico.

1.3.– Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce, nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lettera b), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento di cui al comma 1 del medesimo art. 2, una riserva per l'accesso ai corsi universitari «di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti». È dedotta la violazione dell'art. 3 Cost., e in particolare del suo secondo comma, perché la norma impugnata comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza per il fatto di introdurre un titolo di preferenza non legato al merito scolastico o ai più generali obiettivi dell'istituzione universitaria, ma al solo requisito della residenza.

1.4.– Il ricorrente sostiene che tutte le disposizioni impugnate «eccedono anche dalle competenze provinciali» attribuite alla Provincia autonoma di Trento dallo statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige»).

2.– Con ricorso spedito per la notificazione in data 24 febbraio 2020 e depositato il 2 marzo 2020, iscritto al reg. ric. n. 29 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020).

2.1.– Il ricorrente lamenta che l'articolo impugnato, per il fatto di prorogare al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e degli enti strumentali della Provincia autonoma indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a) della legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) (comma 2), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020, sarebbero in contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile» e ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. La proroga in parola, infatti, non rispetterebbe i più ristretti termini di utilizzabilità delle graduatorie stabiliti dall'art. 1, comma 147, 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). Sarebbe inoltre lesiva del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. la previsione contenuta nell'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, secondo la quale il personale provinciale del ruolo sanitario sarebbe escluso dal regime della proroga delle graduatorie.

3.– Deve preliminarmente osservarsi che le questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi n. 28 e n. 29 del 2020 concernenti altre disposizioni contenute nelle leggi della Provincia autonoma di Trento n. 13 e n. 12 del 2019 sono state già trattate congiuntamente in quanto connesse per materia a disposizioni oggetto di precedenti impugnazioni e decise, nel senso dell'inammissibilità e dell'infondatezza, con la sentenza n. 174 del 2020.

Alla luce di tale precedente trattazione congiunta e tenuto conto dell'analogia tra alcuni profili di censura, oltre che della contestuale adozione delle disposizioni impugnate, i giudizi devono essere riuniti anche con riguardo alla trattazione delle questioni residue promosse con i medesimi ricorsi.

4.– In relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la difesa provinciale eccepisce l'inammissibilità delle censure governative in quanto il

ricorso introduttivo avrebbe trascurato di considerare gli ambiti di competenza legislativa attribuiti alla Provincia autonoma dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige, con particolare riferimento all'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1), al personale degli enti locali (attribuito alla Provincia autonoma, per gli aspetti inerenti alla contrattazione, dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2, recante «Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige») e al personale scolastico (art. 9, numero 2, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige). La censura sarebbe altresì inammissibile perché non sarebbe dato comprendere, ad avviso della difesa provinciale, come una norma di autorizzazione della spesa per il personale, programmata su base triennale secondo le regole provinciali di bilancio, possa determinare una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

4.1.– L'eccezione di inammissibilità che lamenta la natura generica e oscura della censura governativa, in quanto logicamente preliminare rispetto a quella concernente la mancata considerazione del parametro statutario, deve essere presa in esame per prima.

Essa è fondata.

È costante l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche 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. 199, n. 194 e n. 25 del 2020, n. 83 del 2018 e n. 261 del 2017).

Il ricorso introduttivo del presente giudizio assume che la determinazione dei suddetti limiti di spesa possa celare eventuali rinnovi per incrementi contrattuali, ma manca del tutto di confrontarsi con il tenore della disposizione oltre che con i riscontri emergenti dai lavori preparatori, dai quali si ricava invece pianamente che lo stanziamento in esame, secondo le previsioni contabili di cui all'art. 63 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento) e all'art. 85 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), riguarda voci di spesa "a regime" per il personale che non includono oneri per rinnovi contrattuali.

Oltre a ciò, è evidentemente contraddittorio che il ricorrente imputi alle disposizioni di cui all'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 di aver surrettiziamente stabilito ciò che, con tutta evidenza, dispone l'articolo immediatamente successivo (art. 11, comma 1), che determina proprio l'ammontare degli oneri per i rinnovi contrattuali per il medesimo arco temporale (2020-2022) e che il ricorrente, peraltro, impugna con il secondo motivo di ricorso.

Alla luce di ciò, la questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 deve essere dichiarata inammissibile perché formulata in modo generico e assertivo (ex plurimis, sentenze n. 144 del 2020 e n. 286 del 2019) e perché si limita a prospettare un contenuto lesivo delle norme impugnate in termini solo eventuali e ipotetici, laddove sarebbe semmai spettato al ricorrente dimostrare che gli stanziamenti previsti ricomprendono anche oneri per il rinnovo della contrattazione collettiva (analogamente, sentenze n. 130 e n. 117 del 2020).

5.– In relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la difesa provinciale ha formulato ragioni di inammissibilità analoghe a quelle rivolte nei confronti delle censure già prese in esame con riferimento all'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019. Con la memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa della resistente ha altresì sollecitato una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, perché la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 9, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2020, n. 16 (Legge di stabilità provinciale 2021), a decorrere dal 1° gennaio 2021.

5.1.– Occorre, innanzi tutto, verificare l'effetto dell'intervenuta abrogazione della disposizione ora richiamata sul giudizio in corso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una modifica della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale che sia intervenuta a seguito dell'instaurazione del giudizio determina la cessazione della materia del contendere «quando ricorrono, al contempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020, n. 287 e n. 56 del 2019)» (sentenza n. 7 del 2021).

Nel caso di specie, non può dubitarsi, secondo quanto del resto attestato dall'Avvocatura generale in pubblica udienza, che l'intervenuta abrogazione della disposizione impugnata abbia carattere satisfattivo delle richieste del ricorrente.

Risulta altresì evidente che alla medesima disposizione non è stata data applicazione, in quanto la Provincia autonoma non ha proceduto, nel periodo considerato, ad alcun rinnovo contrattuale e, anzi, con l'art. 9, comma 7, della legge prov. Trento n. 16 del 2020 ha stabilito che alle riferite categorie di personale sia corrisposta l'indennità di vacanza contrattuale.

Ricorrono, pertanto, i presupposti perché debba essere dichiarata, in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, la cessazione della materia del contendere.

5.2.– Quanto alla questione avente ad oggetto l'art. 11, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa provinciale, che ha lamentato l'assenza di qualsiasi motivazione a supporto della relativa censura.

Anche tale eccezione è fondata.

Il ricorso introduttivo si limita infatti a riassumere il tenore della disposizione censurata e a evocare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., adducendo una ragione di illegittimità costituzionale riferibile esclusivamente alla disposizione di cui all'art. 11, comma 1. Il ricorrente ha quindi mancato di offrire una sia pure sintetica argomentazione di merito idonea a far sì che possa «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)» (sentenza n. 25 del 2020).

6.– Con il terzo motivo è impugnato l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993. Tale disposizione prevede che «[c]on riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari la Provincia, nell'ambito dell'intesa di cui al comma 1, può promuovere [...] b) una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti».

Il motivo di doglianza avanzato dal ricorrente, secondo cui tale disposizione comporterebbe una lesione del principio di uguaglianza e di non discriminazione per il fatto di introdurre un criterio di preferenza non legato al merito o agli obiettivi che l'istituzione universitaria è chiamata a perseguire, è ritenuto privo di fondamento dalla difesa provinciale. In primo luogo, la disposizione impugnata non introdurrebbe alcuna riserva di posti, ma si limiterebbe a stabilire un criterio di preferenza destinato ad operare in ipotesi eventuali e comunque del tutto residuali, quando cioè gli ultimi posti in graduatoria siano contesi da più candidati collocati a parità di merito che eccedano il numero di posti disponibili. In secondo luogo, essa troverebbe comunque la sua giustificazione nella necessità per la Provincia autonoma di Trento di garantire che l'università insediata sul suo territorio, favorendo l'accesso agli studi universitari della popolazione residente, si faccia carico anche di una funzione sociale ponendosi come strumento di progresso per la collettività locale.

6.1.– Preliminarmente, deve rilevarsi che, pur se il ricorrente lamenta, nelle conclusioni dell'atto introduttivo, la violazione del secondo comma dell'art. 3 Cost., dal tenore complessivo dello stesso ricorso e della delibera governativa di autorizzazione si ricava, implicitamente ma chiaramente, la denuncia di violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost. È quindi con riferimento a tale parametro che la questione deve essere scrutinata nel merito.

6.2.– Sempre in via preliminare, va osservato che la disposizione impugnata interviene a definire i contenuti dell'atto di indirizzo per l'università e la ricerca, che la Giunta provinciale aggiorna annualmente previa intesa con l'Università degli studi di Trento ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Trento n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 68, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 (Legge finanziaria provinciale 2012)». In particolare, il comma 4-bis, lettere a) e b), del medesimo art. 2, introdotto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, attribuisce alla Provincia autonoma la facoltà di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa dianzi richiamata, sia «l'eliminazione della media dei voti d'esame di stato relativo al secondo ciclo» (lettera a), sia «una riserva di posti di un numero non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in Provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti» (lettera b, impugnata nel presente giudizio).

Con il novellato art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, la Provincia autonoma di Trento ha individuato nell'«atto di indirizzo per l'università e la ricerca» lo strumento chiamato a dare attuazione alla delega di funzioni contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi), che individua ambiti di intervento, criteri e procedure per la definizione dei rapporti finanziari tra la Provincia medesima e l'Università degli studi di Trento. L'art. 3 del d.lgs. n. 142 del 2011 prevede invece, al comma 1, che «[l]'Università è disciplinata dal proprio Statuto, definito nel rispetto della Costituzione e di quanto disposto dal presente decreto», il quale infatti detta nel medesimo art. 3, comma 1, principi e criteri direttivi cui l'Università deve attenersi in sede di redazione del relativo Statuto, oltre che specifici requisiti organizzativi e funzionali (art. 3, comma 2).

6.3.– Poste tali premesse, la questione è fondata.

La disposizione impugnata incide oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario, per il fatto di prefigurare in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018) o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) superano il vaglio di legittimità soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame.

Nel caso di specie, non può intravedersi alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari.

Questa Corte ha già chiarito che il diritto allo studio «comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui “la scuola è aperta a tutti” (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai “gradi più alti degli studi” (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento» (sentenza n. 219 del 2002). Al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'art. 33, sesto comma, Cost., alle università, che infatti non assume rilievo unicamente per i profili organizzativi interni, ma anche per il «rapporto di necessaria reciproca implicazione» con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria (sentenze n. 42 del 2017 e n. 383 del 1998).

Assumere che il requisito della residenza possa operare come criterio di favore nelle circostanze indicate, pertanto, non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che

dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità. Proprio al perseguimento di tale obiettivo, del resto, è vincolata la stessa Università degli studi di Trento, il cui statuto, secondo quanto prescrive l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 142 del 2011, è tenuto al rispetto del principio del «perseguimento dell'attrazione di studenti meritevoli e di risorse umane altamente qualificate, come elemento base per il perseguimento dell'alta qualità di cui alla lettera a)».

L'assenza di una ragionevole correlazione, nel senso richiesto dall'art. 3 Cost., tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari è inoltre comprovata dalla circostanza che la discriminazione operata a danno degli aspiranti studenti universitari non residenti, contrariamente a quanto asserisce la difesa provinciale, non può ritenersi necessariamente ristretta ad ipotesi meramente residuali. L'operatività della riserva di posti introdotta dalla disposizione impugnata, peraltro fissata nella sola misura minima del 10 per cento, si presta ad assumere infatti una portata lesiva del principio di uguaglianza, potenzialmente ben più ampia di quella prospettata dalla Provincia alla luce di quanto prevede la lettera a) del nuovo comma 4-bis dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, anch'esso introdotto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019.

Con tale previsione, alla Provincia autonoma è attribuita, come detto, la facoltà di promuovere, in sede di predisposizione del già menzionato atto di indirizzo per l'università e la ricerca, «l'eliminazione della media dei voti dell'esame di stato relativo al secondo ciclo». La sua pur potenziale eliminazione di tale requisito di merito rende, dunque, ulteriormente evidente l'irragionevolezza della disposizione impugnata, che non trova alcuna giustificazione alla luce delle richiamate finalità che il diritto di accedere agli studi universitari persegue.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993.

7.- Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019, la difesa provinciale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle censure, non essendosi il ricorrente confrontato con il quadro delle competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma di Trento dallo statuto regionale del Trentino-Alto Adige.

L'eccezione non può essere accolta.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale il ricorso può ritenersi ammissibile allorché “fornisc[a] una sufficiente motivazione circa ‘l'impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale’ (da ultimo, sentenza n. 43 del 2020)”» (sentenza n. 174 del 2020). Ciò comporta, di conseguenza, che «il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)» (sentenze n. 25 del 2021 e n. 151 del 2015).

Nel caso di specie, prospettando la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost. (quest'ultimo in riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica), il ricorrente ha assolto all'onere argomentativo richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

Quanto all'invasione della materia dell'ordinamento civile, il ricorso, censurando il diverso regime temporale di utilizzo delle graduatorie e assumendo il contenuto di rilievo privatistico delle disposizioni impuginate, implicitamente esclude l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale implicita assunzione con elementi indiziari (come la violazione di normative statali interposte e il richiamo a precedenti di questa Corte) idonei a rendere le questioni validamente prospettate e a consentirne così lo scrutinio nel merito (analogamente, sentenze n. 199 e n. 194 del 2020).

Non diversamente, con riferimento alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, si deve ritenere che «l'assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali nella materia "coordinamento della finanza pubblica" [...] determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie. A tal riguardo, deve infatti rilevarsi come la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento di questa Corte, secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015)» (sentenze n. 11 del 2021 e n. 279 del 2020).

7.1.– La difesa provinciale eccepisce altresì l'inammissibilità delle censure perché esse lamentano la violazione di una disposizione statale interposta (l'art. 1, comma 147, lettera a, della legge n. 160 del 2019) entrata in vigore in un momento successivo (1° gennaio 2020) a quello di entrata in vigore delle disposizioni fatte oggetto di impugnazione (25 dicembre 2019).

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Nel ribadire il principio per cui le Regioni e le Province autonome non possono che essere vincolate al rispetto di principi fondamentali della legislazione statale che siano vigenti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di sindacato da parte di questa Corte (sentenza n. 5 del 2020), si deve rilevare che nel caso di specie il contenuto dell'art. 1, comma 147, lettera a), della legge n. 160 del 2019 era vigente all'epoca dei fatti, benché previsto da una diversa disposizione, segnatamente l'art. 1, comma 362-ter, 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), inserito dall'art. 6-bis, comma 1, lettera b), 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 2 novembre 2019, n. 128. Tale disposizione, abrogata dall'art. 1, comma 148, della medesima legge n. 160 del 2019, è rimasta in vigore dal 3 novembre al 31 dicembre 2019 con una formulazione che è stata sostanzialmente trasfusa nella disposizione legislativa interposta di cui il ricorrente assume la violazione.

Si deve pertanto ritenere che la censura governativa, pur formulata in termini imprecisi, sia ammissibile, perché comunque riferita alla lesione di un dettato normativo nella sostanza vigente al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate nel presente giudizio.

7.2.– Da ultimo, la Provincia autonoma di Trento eccepisce l'inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. ad opera dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, nella parte in cui esclude dalla proroga delle graduatorie il personale provinciale del ruolo sanitario, perché di essa non vi sarebbe traccia nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso.

Anche tale eccezione non è fondata.

Contrariamente a quanto ritiene la resistente, la delibera di autorizzazione espressamente stabilisce che l'esclusione dalla proroga per il personale sanitario «non appare giustificata né in linea con le previsioni del legislatore nazionale, che non ha previsto esclusioni riferite a particolari categorie di personale; pertanto, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione».

7.3.– Nel merito, le questioni non sono fondate in relazione ad alcuno dei parametri invocati.

L'art. 10, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 prevede che «[f]atto salvo l'attuale termine di scadenza delle graduatorie di figure professionali per le quali è stabilito nel bando di concorso, tra i requisiti d'accesso, un limite d'età, i termini di validità delle graduatorie per le assunzioni di personale provinciale a tempo indeterminato relative al comparto autonomie locali, già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020, sono prorogati fino al 30 giugno 2020». Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce analoga proroga per le assunzioni di personale a tempo indeterminato degli enti strumentali indicati dall'art. 33, comma 1, lettera a), della legge prov. Trento n. 3 del 2006, stabilendo al contempo una eccezione per le graduatorie del personale del ruolo sanitario, «che conservano la scadenza prevista».

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni prevedano modalità di utilizzo delle graduatorie concorsuali diverse da (e incompatibili con) quelle disciplinate dall'art. 1, comma 147, lettera a),

della legge n. 160 del 2019, ovvero *ratione temporis* dall'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018. In particolare, la genericità del loro ambito di applicazione non chiarirebbe a quali annualità si riferiscano le graduatorie concorsuali oggetto di proroga, con la conseguenza che il differimento al 30 giugno 2020 si porrebbe in potenziale contrasto con i termini di utilizzo delle graduatorie approvate nel 2011, per le quali è possibile procedere allo scorrimento, secondo quanto prevedono le disposizioni statali ora richiamate, entro e non oltre il 31 marzo 2020. Da ciò il ricorso fa discendere la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., con riferimento, rispettivamente, agli ambiti di competenza dell'«ordinamento civile» e del «coordinamento della finanza pubblica».

7.3.1.– Non sussiste, innanzi tutto, alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile».

Questa Corte ha precisato, con una giurisprudenza costante e ribadita anche di recente in plurime occasioni, che la disciplina dell'impiego pubblico regionale deve essere ricondotta 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, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (sentenze n. 126 del 2020 e n. 149 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 273, n. 77 e n. 5 del 2020, n. 241 del 2018).

Tale conclusione vale anche per la Provincia autonoma di Trento, titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, statuto reg. Trentino-Alto Adige) che incontra, ai sensi dell'art. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Analogamente a quanto questa Corte ha stabilito nei confronti di disposizioni equivalenti contenute negli statuti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (sentenza n. 273 del 2020) e Valle d'Aosta (sentenze n. 77 del 2020 e n. 241 del 2018), anche alla Provincia autonoma di Trento spetta la più ampia competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto «prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione» dallo statuto speciale.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, nel momento in cui disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali e, quindi, intervengono nella materia dell'accesso al pubblico impiego regionale, costituiscono esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo «al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 126 del 2020).

7.3.2.– Non ha tuttavia fondamento neanche la censura concernente la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Si deve innanzi tutto ricordare come l'unico profilo di censura avanzato dal ricorrente consiste nell'aver la Provincia autonoma asseritamente esteso i margini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali approvate nel 2011 di tre mesi rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, che fissava come termine di utilizzo per le medesime graduatorie il 30 marzo 2020. Per le altre graduatorie concorsuali, infatti, le disposizioni provinciali impugnate prevedono limiti temporali di utilizzo più ristretti di quelli stabiliti dalla medesima normativa statale, secondo quanto del resto dalla stessa consentito nel momento in cui essa fa «salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

Questa Corte ha chiarito in più occasioni che le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate (come l'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020») costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano

correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni (sentenze n. 5 del 2020 e n. 241 del 2018).

Al tempo stesso, tali principi, pur in linea generale applicabili alle autonomie speciali (sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015) «in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), non operano in maniera analoga a quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, perché esse dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012), da ritenersi «funzionale sia al “raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei”, sia a evitare “che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante” (sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 273 del 2020).

L'inapplicabilità del limite temporale all'utilizzo delle graduatorie contenuto nell'art. 1, comma 362-ter, della legge n. 145 del 2018, pertanto, deriva nel caso di specie dal fatto che alla Provincia autonoma di Trento sono opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati e, quindi, nella forma di limiti generali alla funzione legislativa provinciale, laddove vincoli puntuali sarebbero opponibili solamente nelle peculiari forme previste dall'art. 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige: il che, tuttavia, non è avvenuto nel caso di specie.

7.3.3.– Anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., riguardante l'art. 10, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, nella parte in cui ha escluso dalla proroga delle graduatorie concorsuali ivi prevista il personale provinciale del ruolo sanitario, non può essere accolta.

Contrariamente a quanto assume il ricorrente, la disposizione impugnata risulta sorretta da una ratio pienamente giustificabile, consistente nell'esigenza – avvertita in generale anche dal legislatore statale nelle norme interposte dianzi richiamate – che l'assunzione di personale del ruolo sanitario, per il quale è ancora più necessario non «pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018)» (sentenza n. 77 del 2020), non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale.

7.4.– Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge prov. Trento n. 12 del 2019, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), nella parte in cui introduce il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge della Provincia autonoma di Trento 2 novembre 1993, n. 29 (Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, 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 cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 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 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 19 marzo 2021.

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 44

Materia: Coordinamento della finanza pubblica – vitalizi.

Parametri invocati: articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 1, commi da 965 a 967, 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), principio di leale collaborazione e articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 12, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), limitatamente alle parole «per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;
- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, limitatamente alle parole «, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».

Estensore nota: Carla Paradiso.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'articolo 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), perché ritenuto in contrasto con gli articoli 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché con gli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1, commi da 965 a 967, 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), evocati quali principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, e con il principio di leale collaborazione.

In base alle disposizioni statali indicate come parametro interposto, entro il 30 maggio 2019 le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dovevano provvedere a rideterminare, secondo il metodo di calcolo contributivo, gli importi dei vitalizi già in essere in favore di coloro che avessero ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere o di assessore regionale. Le medesime disposizioni rimettevano la definizione dei criteri e dei parametri per la suddetta rideterminazione ad un'intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «*al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative*». L'intesa contemplata dalla normativa statale è stata adottata il 3 aprile 2019 e fissa i criteri e i parametri per la rideterminazione degli assegni vitalizi. Essa prevede, inoltre, che «*[a] decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che prevedono riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere*».

Nella Regione Siciliana l'attuazione dell'intesa è stata affidata alla legge regionale Siciliana n. 19 del 2019, il cui articolo 1 (rubricato «Ricalcolo assegni vitalizi»), al comma 12, dispone: «*[g]li effetti di risparmio discendenti dalle modalità di calcolo contributivo previste dal presente articolo*

alla data di entrata in vigore della presente legge sono rapportati in percentuale rispetto alla spesa complessiva consolidata alla stessa data per assegni vitalizi diretti in corso di erogazione. Tale percentuale, diminuita del 26 per cento, costituirà il valore di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il medesimo articolo, al successivo comma 13, stabilisce: «*[l]a percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti derivante dall'applicazione del comma 12 è incrementata di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».*

In primo luogo, la Corte ha definito i temi oggetto della decisione, precisando che le disposizioni statali richiamate a parametro interposto, integrate dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, richiedono che le leggi regionali stabiliscano una riduzione, permanente, e perciò a regime, del trattamento previdenziale già goduto da ex Presidenti, assessori e consiglieri regionali, determinando effetti definitivi, generalmente sfavorevoli, su tale trattamento. Non si tratta, quindi, di disposizioni che prevedono interventi limitati nel tempo. Inoltre, la Corte ha evidenziato che, secondo l'intesa sopracitata, a decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione, cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che, in ciascuna Regione, prevedano riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere.

La Corte ha rilevato, dunque, che le questioni sottoposte al suo esame riguardano il solo profilo relativo alla competenza legislativa regionale a stabilire la temporaneità del ricalcolo, essendo impugnati unicamente gli ultimi periodi dei commi 12 e 13 dell'articolo 1 della legge regionale Siciliana n. 19 del 2019, che appunto limitano a cinque anni il periodo di efficacia della rideterminazione dei vitalizi già in essere. Infatti, il ricorso statale non ha chiesto alla Corte di verificare la legittimità costituzionale né dei criteri previsti dall'intesa sopracitata per il ricalcolo dei vitalizi, né di quelli in concreto utilizzati dalla legge della Regione Siciliana.

In altri termini, la Corte è stata chiamata a valutare unicamente se tali previsioni, nello stabilire il citato limite temporale, eccedano dalla sfera di competenza regionale, alla luce sia degli invocati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sia del principio di uguaglianza, sia, infine, del principio di leale collaborazione, nonché delle norme statutarie pure evocate.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse con riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ritenendo assorbite le restanti questioni.

Premesso che la legge statale di bilancio per il 2019 indicata come parametro interposto, è stata qualificata dalla Corte alla stregua di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica e che il legislatore statale ha esteso anche ai vitalizi maturati anteriormente al 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, equiparando la posizione degli ex consiglieri, presidenti ed assessori, cessati dalla carica prima del 2012, a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente a tale data, la Corte ha rilevato che non compete ad una legge regionale declinare nelle forme di una riduzione di durata temporanea il ricalcolo imposto a regime dai principi fondamentali della normativa statale. Secondo la Corte, la disciplina regionale impugnata si pone in evidente contrasto con la normativa statale, in quanto introduce una non consentita limitazione temporale all'operatività del meccanismo di riduzione dei vitalizi. E nessuna rilevanza ricopre la circostanza per la quale la Regione Siciliana sia a statuto speciale.

A riguardo la Corte ha evidenziato che, nonostante le competenze statutarie siano estranee alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», per giurisprudenza costituzionale ormai costante i principi fondamentali di tale materia vincolano anche le autonomie speciali, *«poiché essi sono funzionali “a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*

(sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)” (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 130 del 2020; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 154 del 2017).

SENTENZA N. 44

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 gennaio-3 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchetta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), ritenuto in contrasto con gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché con gli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 1, commi da 965 a 967, 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), evocati quali principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica – e con il principio di leale collaborazione.

In base alle disposizioni statali indicate come parametro interposto, entro il 30 maggio 2019 le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dovevano provvedere a rideterminare, secondo il metodo di calcolo contributivo, gli importi dei vitalizi già in essere in favore di coloro che avessero ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere o di assessore regionale.

Le medesime disposizioni rimettevano la definizione dei criteri e dei parametri per la suddetta rideterminazione ad un'intesa da sancire (ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative».

L'intesa contemplata dalla normativa statale è stata adottata il 3 aprile 2019 e fissa i criteri e i parametri per la rideterminazione degli assegni vitalizi.

Essa concede, altresì, la possibilità di differire l'applicazione delle disposizioni regionali attuative del ricalcolo a non oltre il sesto mese successivo alla loro entrata in vigore, al solo scopo di consentire di completare gli adempimenti amministrativi necessari.

L'intesa stessa prevede, poi, che «[a] decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che prevedono riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere».

Nella Regione Siciliana l'attuazione dell'intesa è stata affidata alla legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, il cui art. 1 (rubricato «Ricalcolo assegni vitalizi»), al comma 12, dispone: «[g]li effetti di risparmio discendenti dalle modalità di calcolo contributivo previste dal presente articolo alla data di entrata in vigore della presente legge sono rapportati in percentuale rispetto alla spesa complessiva consolidata alla stessa data per assegni vitalizi diretti in corso di erogazione. Tale percentuale, diminuita del 26 per cento, costituirà il valore di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il medesimo articolo, al successivo comma 13, stabilisce: «[l]a percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti derivante dall'applicazione del comma 12 è incrementata di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».

A parere del ricorrente, l'art. 1, commi 12 e 13, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019 violerebbe i parametri costituzionali e statutari evocati.

Le disposizioni impugnate sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che ripartisce tra Stato e Regioni il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», imponendo a tutte le Regioni – ivi incluse quelle ad autonomia speciale – il rispetto dei principi fondamentali contenuti dalle leggi statali.

In particolare, le disposizioni regionali impugnate si porrebbero in contrasto con le previsioni statali – che appunto detterebbero principi fondamentali nella materia – nella parte in cui la nuova disciplina è «testualmente limitata nella sua applicazione a un periodo di tempo determinato (cinque anni)», mentre le disposizioni statali invocate quali parametri interposti disegnerebbero una disciplina a regime e senza limiti temporali.

Sarebbero, altresì, violati alcuni criteri e parametri contenuti nell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 3 aprile 2019, che pure concorrerebbe alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'intesa, infatti, concederebbe la sola possibilità di differire per un massimo di sei mesi (e per uno scopo ben determinato, consistente nella necessità di completare gli adempimenti amministrativi necessari) l'applicazione della normativa sulla rideterminazione degli assegni vitalizi, senza autorizzare l'apposizione ad essa di un termine finale.

Per tale ragione, ad avviso del ricorrente, sarebbe leso anche il principio di leale collaborazione, in presenza di una deroga ad una intesa, realizzata con legge regionale, disposta perciò unilateralmente e senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione.

Le disposizioni impugnate, infine, violerebbero anche «i principi di uguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 Cost., introducendo una deroga alla normativa statale armonizzata a livello nazionale in sede d'Intesa», e dunque un trattamento ingiustificatamente differenziato rispetto a quello previsto da tutte le altre Regioni.

2.– Va preliminarmente precisato il thema decidendum posto dal ricorso in esame.

Come emerge dal complesso della disciplina illustrata, le disposizioni statali richiamate a parametro interposto – integrate dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – richiedono che le leggi regionali stabiliscano una riduzione, permanente e perciò a regime, del trattamento previdenziale già goduto da ex Presidenti, assessori e consiglieri regionali, determinando effetti definitivi, generalmente sfavorevoli, su tale trattamento. Non si tratta, quindi, di disposizioni che prevedono interventi limitati nel tempo, come accade per i cosiddetti contributi di solidarietà, o per i provvedimenti di blocco della perequazione automatica, variamente indirizzati a imporre un prelievo *tantum* sulle pensioni o a raffreddarne temporaneamente la rivalutazione.

Come si è visto, del resto, la stessa intesa ha cura di precisare che, a decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione, cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che, in ciascuna Regione, prevedano riduzioni temporanee degli assegni vitalizi in essere.

Da un lato, quindi, non viene in questa sede in considerazione la giurisprudenza costituzionale relativa alle previsioni che introducono cosiddetti contributi di solidarietà o stabiliscono il blocco o la limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni. (da ultimo, sentenze n. 234 del 2020, n. 213 del 2017, n. 173 del 2016 e n. 316 del 2010).

Dall'altro, e soprattutto, il ricorso statale non chiede a questa Corte di verificare la legittimità costituzionale né dei criteri previsti dall'intesa per il ricalcolo dei vitalizi, né di quelli in concreto utilizzati dalla legge della Regione Siciliana.

Nel presente giudizio si fa questione del solo profilo relativo alla competenza legislativa regionale a stabilire la temporaneità del ricalcolo, essendo impugnati unicamente gli ultimi periodi dei commi 12 e 13 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, che appunto limitano a cinque anni il periodo di efficacia della rideterminazione dei vitalizi già in essere.

In discussione, in definitiva, è unicamente se tali previsioni, nello stabilire il citato limite temporale, eccedano dalla sfera di competenza regionale, alla luce sia degli invocati principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sia del principio di uguaglianza, sia, infine, del principio di leale collaborazione, nonché delle norme statutarie pure evocate.

3.– Così definito il perimetro delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in esame, esse si rivelano fondate, con riferimento al primo tra i parametri costituzionali appena evocati, con assorbimento di ogni altro.

4.– Il comma 965 dell'art. 1 della legge statale di bilancio per il 2019 si apre con una dichiarazione del seguente tenore: «Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa pubblica [...]».

Ben vero, come è noto, che «l'autoqualificazione non ha carattere precettivo e vincolante», poiché la natura della norma cui essa si riferisce va comunque verificata con riguardo «all'oggetto, alla ratio e alla finalità» (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza» (così, tra le ultime, sentenza n. 78 del 2020).

Tuttavia, la presenza di una serie di indici – già elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte – consente di ritenere che le disposizioni statali, indicate in ricorso come parametri interposti, siano effettivamente qualificabili alla stregua di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica.

Il legislatore statale ha, innanzitutto, operato una “scelta di fondo”: estendere anche ai vitalizi maturati anteriormente al 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, equiparando, così, la posizione degli ex consiglieri, presidenti ed assessori – cessati dalla carica prima del 2012 – a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente a tale data. La presenza di una scelta normativa di natura strutturale è usualmente considerato carattere significativo, ai fini della qualificazione della norma in termini di principio fondamentale della materia (sentenze n. 153 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012).

Il legislatore persegue quindi l'obiettivo di un risparmio – funzionale anche al contenimento della spesa del settore pubblico allargato (sentenze n. 16 del 2010 e n. 237 del 2009) – tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e delle indennità spettanti agli ex consiglieri, presidenti ed assessori regionali (sentenze n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012). Si è, del resto, in presenza di una tecnica normativa non nuova, già utilizzata dal legislatore statale proprio nella prospettiva della riduzione dei “costi della politica” (fattispecie analoghe sono scrutinate nelle sentenze n. 99 e n. 23 del 2014, n. 198 e n. 151 del 2012) e che si differenzia anche da altre tipiche ipotesi di tagli lineari della spesa, per le quali questa Corte ha richiesto il requisito della temporaneità (tra le tante, sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017).

Lo scopo, inoltre, è realizzato assicurando uniformità normativa su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 26 del 2013), carattere che pare connaturato alla logica della riforma

(analogamente, sentenza n. 88 del 2014) e che non consente differenziazioni tra Regioni, per l'evidente necessità di evitare discriminazioni.

È peraltro da osservare che le disposizioni statali, in prima battuta, si sono limitate a fissare il principio del ricalcolo dei vitalizi, ponendo dunque un obiettivo (sentenza n. 88 del 2006), ma non hanno previsto le modalità per il suo perseguimento. Tali modalità sono state espressamente deferite alla sede della concertazione, cioè all'intesa da raggiungere nella citata Conferenza permanente, cui è spettata la individuazione dei criteri e dei parametri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi. Solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 marzo 2019, era previsto che le Regioni e le Province autonome provvedessero comunque a rideterminare i trattamenti previdenziali e i vitalizi secondo il metodo di calcolo contributivo.

In tal modo, è stata lasciata alle Regioni «la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenza n. 156 del 2010; in senso analogo, sentenze n. 236 del 2013 e n. 157 del 2007), e sono stati dunque loro concessi adeguati spazi di manovra (sentenza n. 16 del 2010).

Con tale procedura, è disegnato un meccanismo normativo in cui il principio fondamentale trova attuazione anche attraverso un coordinamento, realizzato in sede di intesa.

Così, il principio fondamentale viene alla fine integrato da una disciplina concertata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò valorizza la condivisione tra Stato e autonomie regionali nella complessiva definizione della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato.

Al tempo stesso, sono previste sanzioni per garantire il raggiungimento dell'obiettivo dell'omogeneità delle regole (sentenza n. 77 del 2019). Lo scopo finale, infatti, è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo che subordina l'integralità dei trasferimenti erariali all'introduzione effettiva, a livello regionale, del ricalcolo dei vitalizi secondo il metodo contributivo. È altresì introdotto un sistema di controllo della tempestività dell'adempimento.

Con queste complessive caratteristiche, la normativa statale richiamata a parametro interposto si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale, che, nel riconoscere un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica, impone altresì di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: e anche da questo punto di vista la procedura disegnata dalla disposizione impugnata appare idonea a garantire, sia i necessari spazi all'autonomia regionale, sia l'effettività della funzione di coordinamento (sentenza n. 65 del 2016).

In definitiva, per tutte le caratteristiche descritte, ai commi da 965 a 967 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, richiamati quali norme interposte, deve essere riconosciuta la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 137 del 2018), impregiudicata peraltro restando, come già ricordato, ogni altra valutazione sul contenuto e sull'attuazione – in sede di effettiva rideterminazione dei vitalizi già in essere – di tali principi.

5.– Ciò premesso, è dunque agevole concludere che non compete ad una legge regionale declinare nelle forme di una riduzione di durata temporanea il ricalcolo imposto a regime dai principi fondamentali della normativa statale.

La circostanza che la rideterminazione secondo il sistema contributivo sia prevista a regime è resa palese dalla locuzione «a decorrere dall'anno 2019» che, nel comma 965 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019, precede immediatamente la prescrizione di «rideterminare, ai sensi del comma 966, la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere», senza essere seguita da alcuna previsione di un termine di durata.

Se così è, la disciplina regionale impugnata si pone in evidente contrasto con la normativa statale, in quanto introduce una non consentita limitazione temporale all'operatività del meccanismo di riduzione dei vitalizi già maturati.

Nulla sposta, nel presente caso, l'essere la Regione Siciliana a statuto speciale.

In disparte la circostanza che alla materia «coordinamento della finanza pubblica», cui sono da ricondurre la disciplina statale nonché quella prevista dalla intesa, sono estranee competenze statutarie (con cui, pure, il ricorrente si confronta espressamente), per giurisprudenza costituzionale

ormai costante i principi fondamentali di tale materia vincolano anche le autonomie speciali, «poiché essi sono funzionali “a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, ex multis, sentenza n. 62 del 2017)” (sentenza n. 151 del 2017; con specifico riferimento alla Regione Siciliana, sentenza n. 159 del 2018)» (sentenza n. 130 del 2020; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 241, n. 172 e n. 103 del 2018, n. 154 del 2017).

Del resto, anche la finanza delle Regioni a statuto speciale è considerata parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 231 del 2017).

Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 12 e 13, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019 sono fondate, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 12, della legge della Regione Siciliana 28 novembre 2019, n. 19 (Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi), limitatamente alle parole «per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 13, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, limitatamente alle parole «, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2021.

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 50

Materia: Tutela della salute - organizzazione sanitaria.

Parametri invocati: artt. 33, sesto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto:

- art. 1, commi da 1 a 4, e art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione);
- art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 4, della l.r. Calabria 1/2020;
- illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della l.r. Calabria 1/2020;
- cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della l.r. Calabria 6/2019.

Estensore nota: Cesare Belmonte.

Sintesi:

La Corte costituzionale si pronuncia su due giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso due leggi regionali della Regione Calabria.

Col primo ricorso sono impugnate le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 1 a 4, e all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

L'art. 1, commi 1 e 2, è censurato nella parte in cui dispone l'integrazione tra l'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro e l'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini". Tali disposizioni violerebbero principi fondamentali in materia di tutela della salute, dettando modalità procedurali per l'integrazione tra le due aziende ospedaliere diverse da quelle indicate e disciplinate dalla normativa statale.

L'art. 1, comma 3, è censurato nella parte in cui demanda la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, ad un protocollo d'intesa sottoscritto anche dal Presidente della Giunta regionale, oltretutto dal Rettore dell'Università e dal commissario ad acta. La prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale violerebbe l'art. 120 Cost. interferendo con le funzioni e i compiti del Commissario ad acta, espressione del potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione.

L'art. 1, comma 4 è a sua volta impugnato nella parte in cui prevede l'integrazione del presidio ospedaliero "Giovanni Paolo II" di Lamezia Terme con la neo costituita Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio". L'intervento non è contemplato dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale e quindi interferirebbe, ancora una volta, con le funzioni e con i compiti del Commissario ad acta.

Infine, viene impugnato l'art. 2, comma 1, nella parte in cui stabilisce la cessazione degli organi dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro e dell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini" e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi, con conseguente risoluzione dei relativi rapporti di lavoro, senza indennizzo. La norma inciderebbe sui diritti e sugli obblighi delle parti di un rapporto di lavoro in essere invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Col secondo ricorso sono impugunate le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019), in quanto ripetitive della disciplina dettata dalla l.r. Calabria 6/2019, abrogata dalla medesima l.r. 1/2020.

La prima questione riguarda l'art. 9, commi 1 e 2, che, ripropone le previsioni dettate dall'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. Calabria 6/2019, concernenti l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda universitaria "Mater Domini" di Catanzaro.

La seconda questione è promossa nei confronti del comma 4 dell'art. 9 della l.r. Calabria 1/2020, che ripropone, a sua volta, quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, dell'abrogata l.r. Calabria 6/2019 circa la definizione, con protocollo d'intesa sottoscritto dal Rettore, dal Commissario ad acta per il rientro dal disavanzo della spesa sanitaria e dal Presidente della Giunta regionale, dei rapporti fra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza.

I due giudizi vengono riuniti, in ragione della coincidenza delle questioni sollevate.

La Corte dichiara innanzitutto la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio originato dal primo ricorso, per effetto dell'intervenuta abrogazione dell'intera l.r. Calabria 6/2019, giacché le censurate prescrizioni della legge regionale abrogata non hanno trovato applicazione medio tempore.

Quanto al secondo ricorso, è fondata la questione promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della l.r. Calabria 1/2020.

Le disposizioni impugunate prevedono: «1. Al fine di migliorare l'offerta assistenziale e l'ottimizzazione delle risorse, l'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro è integrata con l'Azienda Ospedaliero Universitaria "Mater Domini" di Catanzaro ed assume la denominazione di Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini - Pugliese Ciaccio"; 2. L'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini - Pugliese Ciaccio" ha sede in Catanzaro, ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale ai sensi della vigente normativa e subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" e dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "Mater Domini"».

Questa formulazione *attesta in modo inequivoco che si è in presenza di una fusione realizzata tramite la costituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria e non già attraverso l'incorporazione dell'azienda ospedaliera nella preesistente azienda ospedaliero-universitaria catanzarese.*

L'art. 4 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 combinato disposto con l'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e università a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419), definisce il procedimento per la costituzione delle aziende ospedaliere universitarie.

Tale procedimento si fonda su di una proposta regionale di istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria, formulata d'intesa con l'università (art. 2, comma 7, del d.lgs. 517/1999), che viene presentata al Ministro della salute. A sua volta questi, previa verifica della ricorrenza dei requisiti indicati dallo stesso art. 4 del d.lgs. 502/1992, sottopone la proposta all'esame del Consiglio dei ministri, il quale delibera autorizzando la regione, con decreto presidenziale, a costituire la nuova azienda ospedaliero-universitaria.

La conclusione della Corte è che nel caso di specie si sia formata una nuova azienda ospedaliero-universitaria attraverso modalità che violano principi fondamentali in materia di tutela della salute posti dalla normativa statale ai fini della costituzione di tali tipologie di aziende.

L'intervento regionale contrasta, inoltre, con quanto previsto dagli atti della gestione commissariale, secondo cui l'integrazione di cui trattasi avrebbe dovuto essere disposta tramite la fusione per incorporazione dell'azienda ospedaliera in quella ospedaliero-universitaria, e non attraverso l'istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria

La censura relativa alla lesione dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost. è considerata assorbita.

La seconda questione è promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., nei confronti dell'art. 9, comma 4, della l.r. Calabria 1/2020, nella parte in cui prevede che il protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, sia sottoscritto non solo dal Rettore dell'Università degli Studi e dal Commissario ad acta, ma anche dal Presidente della Giunta regionale.

Nel merito la questione è fondata, giacché la delibera del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario ad acta attribuisce l'incarico di definire e stipulare il protocollo d'intesa con l'Università al solo Commissario e non al Presidente della Regione.

Infine, viene dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della l.r. 1/2020, in quanto norme strettamente correlate alla costituzione della nuova azienda ospedaliera universitaria prevista dall'art. 9, commi 1 e 2 della legge stessa.

SENTENZA N. 50

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), e dell'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 13-16 maggio 2019 e il 26 giugno-1° luglio 2020, depositati in cancelleria il 15 maggio 2019 e il 6 luglio 2020, iscritti, rispettivamente, al n. 58 del registro ricorsi 2019 e al n. 57 del registro ricorsi 2020, e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Questa Corte è chiamata a pronunciarsi su due giudizi promossi, con i ricorsi indicati in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, avverso due leggi regionali della Regione Calabria.

1.1.– Con il primo ricorso, depositato il 15 maggio 2019 (reg. ric. n. 58 del 2019), sono impugnate le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 1 a 4, e all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Viene innanzitutto impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, nella parte in cui dispone la «integrazione» tra l'Azienda ospedaliera «Pugliese-Ciaccio» di Catanzaro e l'Azienda ospedaliero-universitaria «Mater Domini».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violano principi fondamentali in materia di «tutela della salute», e dunque l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto dettano modalità procedurali per l'integrazione tra le due aziende ospedaliere «diverse da quelle indicate e disciplinate dall'art. 4 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e senza una – valida [...] – previa intesa tra regione e università prescritta dall'art. 2, comma 7, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517».

È, altresì, sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 3, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, nella parte in cui demanda la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, ad un protocollo d'intesa sottoscritto anche dal Presidente della Giunta regionale, oltretutto dal Rettore dell'Università e dal commissario ad acta.

Ad avviso della difesa statale, la prevista partecipazione del Presidente della Giunta regionale si pone in contrasto con l'art. 120, secondo comma, Cost., perché interferisce con le funzioni e i compiti del commissario ad acta, che rappresenta manifestazione del potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione e a cui, pertanto, spetta, in via esclusiva, la sottoscrizione del predetto protocollo d'intesa con il Rettore dell'Università "Magna Graecia".

Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2019, nella parte in cui prevede la «integrazione» del presidio ospedaliero "Giovanni Paolo II" di Lamezia Terme con la neo costituita Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini-Pugliese Ciaccio".

La difesa statale rappresenta che l'intervento in esame non è contemplato dal piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale e, per un verso, «contrasta con il principio, di coordinamento della finanza pubblica, secondo il quale le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi – che del primo costituiscono attuazione e aggiornamento (v. art. 2, comma 88-bis, l. n. 191/2009) – sono vincolanti – in "positivo" e in "negativo" – per le Regioni che li hanno sottoscritti – con violazione, per questo riguardo, dell'art. 117, comma 3, Cost.; e, per un altro, interferisce, ancora una volta, con le funzioni e con i compiti del Commissario ad acta – così violando l'art. 120, comma 2, Cost.».

Infine, viene impugnato l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2019, nella parte in cui stabilisce la cessazione degli organi dell'Azienda ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" di Catanzaro e dell'Azienda ospedaliero-universitaria "Mater Domini" e dei rispettivi direttori sanitari e amministrativi, con conseguente risoluzione dei relativi rapporti di lavoro, senza attribuzione di alcun indennizzo.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale incide sui diritti e sugli obblighi delle parti di un rapporto di lavoro in essere e in tal modo invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.– Con il secondo ricorso, depositato il 6 luglio 2020 (reg. ric. n. 57 del 2020), sono impuginate le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019), in quanto riprodurrebbero in modo pressoché letterale quelle rispettivamente dettate dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, già oggetto di impugnativa con il ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019, legge abrogata dall'art. 11, comma 2, della medesima legge regionale n. 1 del 2020.

1.2.1.– Viene, innanzitutto, sospettato di illegittimità costituzionale l'art. 9, commi 1 e 2, che, ad avviso del ricorrente, ripropone le previsioni dettate dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 6 del 2019, concernenti l'integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda universitaria "Mater Domini" di Catanzaro.

La difesa statale assume che anche tale nuovo intervento normativo regionale prevede non già l'incorporazione della azienda ospedaliera (in seguito, anche: AO) nella azienda ospedaliero-universitaria (in seguito, anche: AOU), ma la costituzione di una nuova AOU, senza seguire il procedimento dettato dal combinato disposto dell'art. 4 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'art. 2, comma 7, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e università a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419), che integra un principio fondamentale posto dallo Stato in materia di «tutela della salute» e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, Cost. per le medesime ragioni già esposte nel ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019.

Il ricorrente afferma, inoltre, che la disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 33, sesto comma, Cost., in quanto la costituzione della nuova AOU, nell'incidere su attività di didattica e di ricerca demandate alla definizione di un protocollo tra Regione e Università competente, lede il principio dell'autonomia universitaria.

1.2.2.– La seconda questione è promossa nei confronti del comma 4 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020 che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ripropone, a sua volta, quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, della abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019 circa la definizione, con protocollo d'intesa sottoscritto dal Rettore, dal commissario ad acta per il rientro dal disavanzo della spesa sanitaria e dal Presidente della Giunta regionale, dei rapporti fra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza. Conseguentemente, essa viene censurata per le medesime ragioni già esposte nel ricorso iscritto al n. 58 del reg. ric. 2019, poiché il previsto coinvolgimento anche del Presidente della Giunta regionale nella definizione del protocollo di intesa lederebbe l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe un'interferenza con le funzioni e i compiti del commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria della Regione Calabria e a cui, pertanto, esclusivamente compete la sottoscrizione del protocollo stesso, in luogo degli organi regionali ordinariamente competenti.

2.– I due giudizi vanno riuniti, in ragione della coincidenza delle questioni sollevate nei confronti delle disposizioni dettate dalle leggi regionali calabresi n. 6 del 2019 e n. 1 del 2020, relative all'integrazione delle aziende ospedaliere del capoluogo regionale e alla stipula del protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro.

3.– Deve innanzitutto essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio originato dal ricorso n. 58 del 2019, per effetto dell'intervenuta abrogazione dell'intera legge reg. Calabria n. 6 del 2019, ad opera dell'art. 11, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020.

Le impugnate disposizioni della legge regionale abrogata non hanno trovato, infatti, applicazione medio tempore, come attestano gli stessi lavori preparatori della legge reg. Calabria n. 1 del 2020 e la dichiarazione – allegata dalla difesa regionale – del dirigente generale del dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria, rilasciata in data 16 dicembre 2020, secondo cui «[n]on risulta in atti alcun provvedimento di applicazione della legge regionale 13 marzo 2019, n. 6 [...] né risulta stipulato il protocollo d'intesa nella stessa richiamato».

Non sussiste, poi, il rischio paventato dalla difesa statale che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dalla legge reg. Calabria n. 1 del 2020, riproduttive di quelle abrogate della legge regionale n. 6 del 2019, possa comportarne la reviviscenza. Difatti, la norma di espressa abrogazione della legge regionale n. 6 del 2019, dettata dall'art. 11, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, costituisce una previsione autonoma, non impugnata.

4.– Passando all'esame del ricorso n. 57 del 2020, è innanzitutto fondata la questione promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020. Ciò in quanto le modalità con cui essi hanno disposto la «integrazione» delle due aziende ospedaliere di Catanzaro violano principi fondamentali in materia di «tutela della salute» posti dalle disposizioni statali evocate come parametri interposti.

Le disposizioni impugnate – che ripropongono quanto già stabilito dall'art. 1, commi 1 e 2, della abrogata legge reg. Calabria n. 6 del 2019 – prevedono: «1. Al fine di migliorare l'offerta assistenziale e l'ottimizzazione delle risorse, l'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro è integrata con l'Azienda Ospedaliero Universitaria "Mater Domini" di Catanzaro ed assume la denominazione di Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini - Pugliese Ciaccio"; 2. L'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini - Pugliese Ciaccio" ha sede in Catanzaro, ha personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale ai sensi della vigente normativa e subentra nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" e dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "Mater Domini"».

La riportata formulazione attesta in modo inequivoco che si è in presenza di una fusione realizzata tramite la costituzione di una nuova AOU e non già attraverso l'incorporazione della azienda ospedaliera nella preesistente AOU catanzarese.

Difatti, il previsto subentro nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo ad entrambe le preesistenti aziende ospedaliere non risulta compatibile con un processo di "integrazione" attraverso la fusione per incorporazione, che riguarderebbe solo l'azienda incorporata.

A sua volta, la previsione del comma 2 del successivo art. 10 della legge regionale in esame, non impugnata, recante "Misure di adeguamento" conseguenti all'integrazione tra le due preesistenti aziende ospedaliere di Catanzaro, nel disporre che esse sono soppresse dalla data di insediamento del direttore generale dell'azienda unica, conferma che si è in presenza della costituzione di una "nuova" azienda ospedaliero-universitaria.

L'intervento regionale contrasta, inoltre, con quanto previsto dagli atti della gestione commissariale, secondo cui l'integrazione di cui trattasi avrebbe dovuto essere disposta tramite la fusione per incorporazione della AO nella AOU, e non attraverso l'istituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria (in tal senso il programma operativo 2016-2018, approvato con delibera commissariale n. 63 del 5 luglio 2016 e il documento programmatico dell'aprile 2019, richiamato dalla stessa difesa regionale).

Il percorso così delineato dalla gestione commissariale per realizzare l'integrazione in oggetto, nel rispetto dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli istituzionali e di governo coinvolti, come definiti dalla disciplina statale di riferimento, è stato, dunque, disatteso dal censurato intervento normativo regionale.

Nella fattispecie non è del resto ravvisabile, diversamente da quanto affermato dalla difesa regionale, alcun peculiare "percorso procedimentale" per concretizzare l'obiettivo dell'accorpamento delle aziende ospedaliere preesistenti; si è, infatti, realizzata una nuova azienda al di fuori delle previsioni dettate dall'art. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992, in combinato disposto con l'art. 2 del d.lgs. n. 517 del 1999.

Analogamente non è fondata la argomentazione della Regione, che, sulla scorta del "principio dell'effetto utile", fa leva sul conseguimento sostanziale, da parte delle disposizioni impuginate, dell'obiettivo della riconduzione «ad unità» delle due aziende ospedaliere di Catanzaro.

La tesi della difesa regionale omette, difatti, di considerare che tale risultato deve comunque essere perseguito nel doveroso rispetto della normativa statale e dello stesso programma operativo della gestione commissariale.

L'accoglimento della questione, in riferimento alla dedotta violazione di principi fondamentali in materia di «tutela della salute», comporta l'assorbimento della censura relativa alla lesione dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost.

5.- La seconda questione è promossa, in riferimento all'art. 120 Cost., nei confronti dell'art. 9, comma 4, della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede che il protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, sia sottoscritto non solo «dal Rettore dell'Università degli Studi» e «dal Commissario ad acta», ma anche «dal Presidente della Giunta regionale».

5.1.- Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale per la mancata corrispondenza, in relazione al parametro dedotto, dei motivi proposti nel ricorso con quelli indicati nella delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione.

Difatti la delibera menziona espressamente la violazione, ad opera della disposizione impugnata, dell'art. 120 Cost., richiamando quanto indicato nel ricorso n. 58 del 2019, in relazione alla corrispondente misura disposta dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2019, di cui riproduce quindi i contenuti.

5.2.- Nel merito la questione è fondata.

La disposizione censurata risulta lesiva dell'art. 120 Cost., dal momento che la delibera del Consiglio dei ministri di nomina del commissario ad acta del 7 dicembre 2018 attribuisce l'incarico

di definire e stipulare il protocollo d'intesa con l'Università, in coerenza con la normativa vigente, al solo commissario ad acta e non al Presidente della Regione (lettera b, punto 15).

È poi ininfluyente la circostanza, dedotta dalla resistente, che i lavori preparatori evidenzino la volontà delle parti (e, in particolare, del commissario ad acta pro tempore e del Rettore dell'Università) di coinvolgere la Regione nel protocollo d'intesa, essendo il settore sanitario della Regione Calabria sottoposto a commissariamento.

Difatti, la previsione secondo cui il protocollo in oggetto è definito anche dal Presidente della Giunta regionale costituisce una oggettiva interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni e i compiti demandati al commissario ad acta, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 94 del 2019 e n. 190 del 2017).

Né può sostenersi che la partecipazione del Presidente della Regione alla sottoscrizione del protocollo d'intesa si risolva in un aspetto meramente formale. Al contrario, tale partecipazione assume carattere sostanziale, nella misura in cui l'organo regionale concorre alla definizione dei contenuti del protocollo, nonostante il commissariamento gli impedisca l'esercizio dei poteri attribuiti in via ordinaria.

6.– In ragione della decisione assunta, si deve dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020, in quanto recano disposizioni strettamente correlate, conseguenti e funzionali alla costituzione della nuova azienda ospedaliera universitaria prevista dalle impugnate disposizioni dell'art. 9, commi 1 e 2 della legge stessa.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2 e 4, della legge della Regione Calabria 30 aprile 2020, n. 1 (Interventi di manutenzione normativa sulle leggi regionali 19/2002, 14/2014, 9/2018, 32/1996, 9/1992, 28/2010, 5/2018 e 6/2019);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Nome sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3 e 5, e dell'art. 10 della legge reg. Calabria n. 1 del 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 a 4, e 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 13 marzo 2019, n. 6 (Integrazione delle Aziende ospedaliere della città capoluogo della Regione), promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 120, secondo 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 9 febbraio 2021.

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2021.

Sentenza: 9 marzo 2021, n. 52

Materia: Politiche sociali – contributi.

Parametri invocati: artt. 3 e 118 ultimo comma Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (*Legge di stabilità 2019*).

Esito:

- infondatezza 4, comma 26 e art. 9
- illegittimità costituzionale art. 8 comma 18.

Estensore nota: Alessandra Cecconi.

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sulla impugnativa promossa dal Presidente Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della l.r. Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (*Legge di stabilità 2019*).

In primo luogo è oggetto di censura l'art. 4 comma 26 l.r. 48/2018 che modificando la l.r. 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali) autorizza l'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA), ad alienare a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla l.r. 13 settembre 1993, n. 39 (*Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3*), gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età.

Le onlus beneficiarie devono essere detentrici degli immobili in cui svolgono dette attività da almeno tre anni e la cessione avviene previa costituzione presso il Comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli dalla disposizione.

Secondo il ricorrente Governo la norma, riferendosi agli enti del terzo settore iscritti nei registri della Regione, comporterebbe una ingiustificata discriminazione per le onlus che, pur operando sul territorio regionale sardo, siano iscritte nel registro nazionale e che non potrebbero quindi accedere alle agevolazioni previste, in violazione dell'art. 3 Cost.

Sul punto la Corte - effettuata la ricostruzione del quadro normativo alla luce del d.lgs. 117/2017 (*Codice del terzo settore*), del d.m. n. 106/2020 (*Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore*) e della l. 7 dicembre 2000, n. 383 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*) nonché richiamando una sua recente altra pronuncia (sentenza n. 27/2021) - ritiene la disposizione legittima.

Secondo la Corte infatti, in base alla normativa ora richiamata, in via temporanea e fino alla piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore gli enti iscritti nei registri degli enti territoriali continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica.

In particolare, evidenzia che, in base all'art. 7 commi 2 e 3 della legge 383/2000 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 e che esiste un collegamento tra il registro nazionale e quelli regionali, in quanto "L'iscrizione nel registro nazionale delle

associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati” mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri istituiti a livello regionale e provinciale.

Alla luce di tale ricostruzione la Corte afferma che la delimitazione dei beneficiari prevista dalla disposizione in esame non risulta irragionevole e trova giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo delle associazioni che – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – svolgano «attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all’infanzia e alla terza età», dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio regionale.

Per quanto riguarda l’articolo 8 comma 18 della legge impugnata, lo stesso è invece ritenuto illegittimo sotto entrambi i profili dedotti dal ricorrente Governo: art. 3 e art. 118 ultimo comma Cost.

Infatti la norma in esame autorizza l’erogazione di contributi in favore delle «*associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali*».

Il riferimento alle “associazioni onlus” determina l’esclusione dai contribuiti sia per le onlus costituite in forma giuridica diversa dall’associazione che per le associazioni che, pur svolgendo l’attività prevista dalla norma, non hanno la qualifica di onlus. Questa disparità di trattamento appare al ricorrente e alla stessa Corte ingiustificato e contrario al principio di uguaglianza posto dall’art. 3 Cost.

Infatti se è vero che, anche in considerazione della limitatezza delle risorse economiche disponibili, rientra nell’autonomia legislativa regionale l’individuazione dei soggetti cui attribuire contributi economici per attività solidaristiche, tuttavia la scelta deve rispettare vincoli di ordine costituzionale ed in primo luogo il principio di ragionevolezza di cui all’articolo 3 Cost.

Pertanto, richiamandosi a molteplici proprie precedenti pronunce, la Corte conferma che deve sussistere un adeguato collegamento tra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive dei potenziali beneficiari, muovendo dalla ratio della norma e verificando poi la coerenza con tale ratio del “filtro selettivo” introdotto (cfr. sentenze n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

Il principio di non discriminazione è rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia “*giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio*” (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018).

Ciò posto, la norma regionale impugnata non supera il vaglio della Corte che reputa irragionevole, e quindi in contrasto con l’art. 3 Cost., l’individuazione di una particolare forma giuridica quale requisito per l’accesso al contributo regionale.

“Se infatti non vi è dubbio che la ratio della disposizione è la promozione di servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore, la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l’esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. La limitazione si incentra, infatti, su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile, ai fini che qui interessano, da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore.”

Il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisce un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifica quindi, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze n. 277 del 2019 e n. 166 del 2018).

L’art. 8 comma 18 risulta inoltre illegittimo anche in riferimento all’art. 118 Cost. ultimo comma in quanto “*Il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l’autonomia*

iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.”

Infine viene dichiarata non fondata la questione di legittimità dell'art. 9 l.r. impugnata, ciò in ragione del fatto che la disposizione si presta ad una interpretazione costituzionalmente orientata e conforme all'art. 3 Cost.

Assume infatti la Corte che se è vero che la formulazione non comprende espressamente le associazioni di promozione sociale tra i soggetti destinatari di contributi regionali per la creazione di centri specialistici “promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus” dedicati alla presa in carico di autori di violenza di genere, tuttavia la nozione di “enti” consente di interpretare la norma nel senso che possano essere ricompresi anche gli enti del terzo settore, venendo meno il prospettato contrasto con l'art. 3 Cost.

La stessa Giunta regionale nell'approvare le linee guida di attuazione dell'art. 9 ora esaminato, si è limitata a richiamare l'elenco dei beneficiari come indicato dalla legge, confermando di non adottare scelte interpretative in senso restrittivo o escludente, come invece paventato nel ricorso statale. Da qui il giudizio di legittimità.

SENTENZA N. 52

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, e 9 della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 26, 8, commi 18, 34 e 35, nonché 9 della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019).

2.– Con atto depositato il 18 settembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost.

Poiché la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia con atto depositato il 12 gennaio 2021, relativamente a tali questioni il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Lo scrutinio deve, pertanto, essere qui limitato ai soli artt. 4, comma 26, 8, comma 18, e 9.

3.– Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, sono state decise con la sentenza n. 11 del 2021.

4.– In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie.

4.1.– Con riferimento alla prima di tali eccezioni, secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020). Tuttavia, allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta

di individuare «con sufficiente chiarezza [...] il parametro asseritamente violato [...] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso» (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile.

Nella specie, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, da una lettura complessiva del ricorso emerge in termini sintetici, ma sufficientemente chiari, la denuncia dell'irragionevole limitazione della platea dei beneficiari degli interventi regionali, in contrasto sia con il divieto di discriminazione, sia con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. Le questioni formulate dal ricorrente risultano volte all'estensione della platea dei beneficiari dell'intervento regionale, attraverso l'eliminazione dei criteri limitativi introdotti dalla disciplina regionale impugnata. In particolare, l'irragionevolezza degli stessi è ravvisata nel fatto di fondarsi sullo status giuridico formale proprio di alcune associazioni, con esclusione dei soggetti che non soddisfino questo requisito.

Le censure del ricorrente superano dunque quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (da ultimo, sentenze n. 273 e n. 194 del 2020, n. 201 del 2018).

4.2.– La difesa regionale eccepisce, inoltre, un ulteriore motivo di inammissibilità, dal quale sarebbero affette tutte le questioni, per la mancata considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna.

In particolare, il ricorrente non si sarebbe confrontato con la competenza regionale esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con quella concorrente in materia di «assistenza e beneficenza pubblica», di cui all'art. 4, lettera h), dello stesso statuto, nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione, ai sensi del successivo art. 7.

Al riguardo, va rilevato che la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di non discriminazione – che accomuna tutte le doglianze del ricorso statale – può prescindere dalla considerazione degli ambiti di autonomia statutaria riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna. Si tratta, infatti, di un principio fondamentale, che si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali, e che non è riferito al riparto di competenze legislative stabilite dal Titolo V della Costituzione. È in ragione della natura del parametro evocato che emerge l'inutilità di uno scrutinio operato alla luce delle disposizioni statutarie, ciò che vale a esonerare il ricorrente dal fornire una specifica argomentazione al riguardo (in questo senso, ex plurimis, sentenze n. 11 del 2021, n. 279, n. 255, n. 194, n. 43, n. 25 e n. 16 del 2020, n. 153 del 2019, n. 109 del 2018, n. 103 del 2017, n. 151 del 2015, n. 288 del 2013 e n. 391 del 2006).

4.2.1.– D'altra parte, anche con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 118, ultimo comma, Cost., l'eccezione di inammissibilità per mancata considerazione dell'autonomia statutaria regionale non è fondata.

Infatti, benché collocato sistematicamente all'interno del Titolo V, neppure il principio di sussidiarietà orizzontale attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative. Esso si impone allo stesso modo nei confronti di «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni», indirizzandone l'azione, nel senso di favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Non viene in rilievo, quindi, il riparto di competenze tra Stato e autonomie regionali, ma quello tra cittadini, singoli e associati, e pubbliche amministrazioni e non è in discussione, pertanto, lo speciale ambito di autonomia legislativa riconosciuto alla Regione Sardegna dal suo statuto.

5.– Nel merito, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

5.1.– La disposizione in esame inserisce il comma 2-bis nell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali). Esso dispone che «L'Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA) è autorizzata, con il medesimo spirito di sussidiarietà e nell'ottica di valorizzare l'interesse pubblico e sociale prevalente, ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato previsto dalla legge

regionale 13 settembre 1993, n. 39 (Disciplina dell'attività di volontariato e modifiche alla L.R. 25 gennaio 1988, n. 4, e alla L.R. 17 gennaio 1989, n. 3), detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà in cui siano svolte attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età. La cessione avviene previa costituzione presso il comune di localizzazione di un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile per le attività riconosciute meritevoli ai sensi del presente comma [...].».

Ad avviso del ricorrente, sarebbe in questo modo attribuito un trattamento di favore agli enti del Terzo settore riconosciuti dalla Regione autonoma Sardegna ed iscritti nei suoi registri, mentre sarebbero pretermesse le associazioni di promozione sociale che, pur operando nel medesimo territorio, siano iscritte nel registro nazionale. Ne deriverebbe, quindi, un'ingiustificata discriminazione per le onlus a carattere nazionale, irragionevolmente escluse – in violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. – dalle agevolazioni.

La discriminazione denunciata è, dunque, riferita alle associazioni iscritte nel registro nazionale, poiché, pur avendo finalità analoghe a quelle delle associazioni iscritte nel registro regionale, non potrebbero accedere ai finanziamenti previsti dalla disposizione impugnata.

5.2.– Come è noto, il d.lgs. n. 117 del 2017 ha provveduto «al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore» (art. 1), stabilendo le condizioni alle quali gli enti del Terzo settore possono godere della disciplina di favore accordata dall'ordinamento in ragione della funzione esercitata.

Con il successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106 (Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore) sono state individuate le procedure che gli enti dovranno seguire per iscriversi nel Registro.

In via temporanea e fino al termine delle verifiche dei requisiti per l'iscrizione nel Registro unico, gli enti iscritti nei registri degli enti territoriali continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica (art. 54, comma 4, cod. terzo settore e art. 31 del d.m. n. 106 del 2020). In attesa che il nuovo Registro unico diventi operativo, il requisito dell'iscrizione è soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti del Terzo settore ad uno dei registri attualmente previsti (art. 101 del d.lgs. n. 117 del 2017).

Pertanto, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile la disciplina prevista dalla 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. L'efficacia di questa disciplina è destinata a cessare allorché inizierà la piena operatività dell'indicato Registro unico (artt. 101, comma 2, e 192, comma 4, del d.lgs. n. 117 del 2017).

5.3.– In particolare, ai fini della questione in esame, viene in rilievo l'art. 7, della richiamata legge n. 383 del 2000 che, al comma 2, stabilisce 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. Inoltre, il successivo comma 3 dello stesso art. 7 istituisce un collegamento tra il registro nazionale e quelli regionali, stabilendo che «L'iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4», ossia i registri istituiti a livello regionale e provinciale.

Questa Corte ha già riconosciuto che, in base a questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, «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» (sentenza n. 27 del 2020). Pertanto, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione regionale impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, risultano comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano

dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. Anche nel caso in esame, «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» (ancora sentenza n. 27 del 2020).

5.4.– Così ricostruito l'ambito applicativo della disposizione regionale impugnata, la delimitazione dei beneficiari, da essa introdotta, non è irragionevole. Essa trova, infatti, giustificazione nella ratio del complessivo intervento legislativo regionale, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che – anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali – svolgano «attività di valenza sociale e assistenziale, di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età», dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio regionale. Del resto, anche la necessità di costituire un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile alle attività riconosciute meritevoli appare coerente con l'obiettivo di assicurare continuità e effettività, nel territorio regionale, alla prestazione delle attività socio-assistenziali che l'intervento della Regione intende promuovere.

Pertanto, quella dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 costituisce una scelta non irragionevole, in quanto volta a valorizzare «la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale» (sentenza n. 27 del 2020, punto 2.4. del Considerato in diritto).

D'altra parte, l'importanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio è già stata riconosciuta da questa Corte, evidenziando che «[g]li ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, [...] spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”» (sentenza n. 131 del 2020).

Alla luce di queste considerazioni, la questione relativa all'art. 4, comma 26, della n. 48 del 2018, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost., deve essere ritenuta non fondata.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

6.1.– La disposizione impugnata autorizza l'erogazione di contributi in favore delle «associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità e favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali».

Sono così esclusi dall'erogazione dei contributi regionali i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che – pur svolgendo tali attività – sono prive di tale qualifica. Ad avviso del ricorrente, questa disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e determinerebbe la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

6.2.– Al riguardo va rilevato, in primo luogo, che rientra nella sfera dell'autonomia legislativa regionale l'individuazione di quei soggetti privati che siano meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche. Il legislatore regionale può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento. Questa scelta, peraltro, non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

In questo senso, la Corte ha affermato che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio [...] 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» (così, da ultimo, la sentenza n. 44 del 2020; nello stesso senso, anche le 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 principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 168 del 2014).

6.3.– Nel caso in esame, l'esito di tale verifica porta a riconoscere l'irragionevolezza del requisito della forma giuridica previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accesso al beneficio regionale. Se infatti non vi è dubbio che la ratio della disposizione è la promozione di servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore, la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. La limitazione si incentra, infatti, su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile, ai fini che qui interessano, da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore.

Proprio nell'ambito degli interventi regionali a sostegno delle politiche sociali, questa Corte ha già ritenuto che il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisca un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifichi, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze n. 277 del 2019 e n. 166 del 2018).

6.4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 è fondata anche in riferimento all'art. 118, ultimo comma, Cost.

Il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.

7.– Infine, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, risultando possibile un'interpretazione della disposizione impugnata in senso conforme alla Costituzione.

7.1.– L'art. 9 in esame, recante «Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive», prevede iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto di tale violenza e favorisce – anche attraverso la concessione di contributi finanziari – la creazione di centri specialistici, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere. Tuttavia, essa non contempla le associazioni di promozione sociale. Anche in questo caso, ad avviso del ricorrente, l'esclusione sarebbe ingiustificata e lesiva degli artt. 3 e 118 Cost.

7.2.– Dal tenore letterale della disposizione regionale impugnata risulta che i contributi regionali sono diretti a finanziare strutture e attività promosse «da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus)» (art. 9, comma 1). Se è pur vero che, come evidenziato dal ricorrente, questo elenco non contempla espressamente le associazioni di promozione sociale, tuttavia la genericità della nozione di «enti» ivi contenuta consente di interpretare la categoria dei beneficiari in senso costituzionalmente conforme all'art. 3 Cost., nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del Terzo settore.

Nelle «Linee guida per l'attuazione dell'articolo 9 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (legge di stabilità 2019) recante “Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive”», la Giunta regionale ha indicato tra i soggetti attuatori delle attività finanziate in base al

richiamato art. 9 i «nuovi centri specialistici dedicati alla presa in carico degli autori di violenza di genere promossi localmente da enti, associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus) che dimostrino di avvalersi di personale qualificato e che possano dimostrare un'esperienza nel lavoro con gli autori di violenza». La Giunta si è dunque limitata a riportare le medesime categorie previste dalla disposizione impugnata. Così facendo, nell'applicazione di tale disposizione, la Regione autonoma Sardegna non ha adottato scelte interpretative nel senso restrittivo ed escludente che sono alla base del ricorso statale.

Ciò conferma e avvalora l'interpretazione della disposizione impugnata come comprensiva, all'interno della generica categoria degli «enti», anche di altri enti del Terzo settore e, in particolare, delle associazioni di promozione sociale.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 risultano, quindi, non fondate, in riferimento ad entrambi i parametri evocati dal ricorrente.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 18, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 34 e 35, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 promosse, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 53

Materia: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, art. 27-bis d.lgs. 152/2006 “Norme in materia ambientale” nonché art. 14, comma 4, l. 241/1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante “Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)”.

Esito: dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Molise 17/2019, nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 8 l.r. Molise 21/2000 “Disciplina della procedura di impatto ambientale”, prevede che “*Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006*”, anziché prevedere che “*Resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006*”.

Estensore nota: Francesca Casalotti.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 l.r. Molise 17/2019, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», per violazione della competenza esclusiva statale nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), nonché delle norme statali di cui all'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006 e all'art. 14, comma 4, l. 241/1990.

L'art. 8 della l.r. Molise 21/2000, nella sua originaria formulazione, stabilisce al comma 1 i compiti istruttori del Comitato tecnico per la valutazione di impatto ambientale (VIA); al comma 2, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale da parte della Giunta regionale; al comma 3, infine, le modalità di comunicazione e pubblicazione degli esiti del procedimento.

L'articolo impugnato modifica l'articolo in questione, prevedendo la sostituzione della rubrica dell'articolo e la modifica del comma 2, 1 comma 2, sostituendo le parole “*La Giunta regionale*” con le parole “*Il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale*” e le parole “*giudizio di compatibilità ambientale*” con le parole “*provvedimento di valutazione di impatto ambientale*”. Inoltre, viene inserito dopo il comma 2 il comma 2 bis secondo cui “*Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006*”.

Secondo il ricorrente, l'art. 3 invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla disciplina del procedimento di VIA. In particolare, le modifiche che esso apporta non sarebbero coerenti con le previsioni dell'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006, introdotto dal d.lgs. 104/2017, in quanto si limiterebbero alla mera sostituzione di alcuni termini, senza intervenire sulla sostanza della procedura di VIA di competenza regionale che è stata, invece, integralmente modificata con l'introduzione del “*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*”, disciplinato appunto dall'art. 27-bis.

L'art. 3 impugnato non contemplerebbe l'esistenza del “*Provvedimento autorizzatorio unico regionale*”, facendo riferimento, nel comma 2-bis, solamente ai “*termini*” di cui all'art. 27-bis, del

d.lgs. 152/2006 e omettendo di prevedere che la VIA sia adottata all'esito di una conferenza di servizi e confluisca nel "*provvedimento autorizzatorio unico regionale*", come prescritto dalle norme interposte, espressione della competenza statale in materia di tutela ambientale.

Il provvedimento di VIA, però, alla luce della riforma del cod. ambiente del 2017, non potrebbe più essere adottato autonomamente, ma farebbe parte del "*Provvedimento autorizzatorio unico regionale*", emanato all'esito di una conferenza di servizi, la cui determinazione motivata di conclusione comprende, sia il provvedimento di VIA, sia i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, come previsto dall'art. 27-bis dlgs. 152/2006 e dall'art. 14, comma 4, l. 241/1990.

L'intervento normativo censurato contrasterebbe inoltre con la giurisprudenza della Corte che ha riconosciuto l'importanza della riforma operata dal d.lgs. 104/2017 (cfr. sent. 93/2019 e 198/2018): "*non contemplando la conferenza di servizi come fase procedimentale essenziale di componimento degli interessi pubblici e privati coinvolti*», *non rispetterebbe la disciplina statale e, inoltre, anziché semplificare il procedimento di rilascio della VIA, lo aggraverebbe*".

Secondo la regione Molise, invece, il legislatore regionale avrebbe legittimamente modificato l'autorità competente ad adottare la VIA regionale, nelle more di un aggiornamento complessivo della disciplina, che avrebbe tenuto conto delle novità intervenute nella legislazione statale.

La Corte per valutare la questione delinea il contesto normativo di riferimento, sottolineando che nella materia della VIA, il d.lgs. 104/2017 ha introdotto significative modifiche alle norme del cod. ambiente. In particolare, la VIA regionale deve essere coordinata con altri procedimenti cui essa si affianca nel percorso di approvazione di progetti dal significativo impatto ambientale. L'art. 27 bis d.lgs. 152/2006, prevede, infatti, che superate le fasi precedenti a quella decisoria, l'autorità competente in materia di VIA regionale convochi una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o, comunque sia, potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della l. 241/1990; i suoi lavori terminano entro centoventi giorni decorrenti dalla data della convocazione.

La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale, che oggi comprende il provvedimento di VIA e gli altri titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Sul punto la Corte ha già avuto modo di precisare che la riforma del cod. ambiente ha perseguito il fine di razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sent. 198/2018), stabilendo, che "*qualora un progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale, 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*" (sent. 246/2018). La Corte ha inoltre affermato che 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*" (sent. 106/2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

Ciò premesso la l.r. Molise 17/2019 interviene in maniera puntuale su alcuni articoli della l.r. 21/2000, operando prevalentemente la mera sostituzione di termini o locuzioni, al fine di individuare, quale responsabile della procedura di VIA, il Direttore del servizio regionale competente in materia ambientale, in sostituzione della Giunta regionale. Così, l'art. 8 l.r. 21/2000, sulla fase di adozione del provvedimento di VIA regionale, prevede che il Comitato tecnico per la VIA rediga un rapporto, sulla base dell'istruttoria tecnica, e che l'autorità regionale competente - ora il Direttore del servizio - con proprio provvedimento rilasci la VIA. Inoltre, si prevede che la Giunta regionale prenda atto

del provvedimento di VIA entro i termini di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27-bis cod. ambiente.

La Corte passa dunque ad analizzare analiticamente l'art. 3 l.r. Molise 17/2019, con riferimento alle diverse disposizioni da cui è composto.

Con riferimento alle disposizioni di cui alle lettere a e b (sostituzione della rubrica e modifiche al comma 2) la Corte ritiene che non contrastino con la normativa statale interposta. In particolare, per quanto riguarda la rubrica dell'articolo, la Corte rileva che nell'utilizzo della dicitura "*Provvedimento di valutazione di impatto ambientale*" non sia ravvisabile alcuna lesività, in quanto nonostante secondo la disciplina di cui al cod. ambiente, il provvedimento di VIA debba confluire nel provvedimento autorizzatorio unico regionale da adottarsi all'esito dei lavori della conferenza di servizi, esso non perde la sua formale autonomia. La Corte ha già infatti precisato che il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, ma comprensiva di essa (sent. 246 e 198 del 2018). Lo stesso art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, prevede infatti che la decisione di concedere gli altri titoli abilitativi "*è assunta sulla base del provvedimento di VIA*", nel senso che la positiva valutazione degli impatti ambientali costituisce un presupposto per l'ottenimento degli altri titoli abilitativi utili all'esercizio del progetto.

Con riferimento all'art. 3, lettera b), che ha sostituito le parole "*la Giunta regionale*" con le parole "*il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale*", modificando l'autorità regionale competente in materia di VIA, la Corte ritiene che anche questa disposizione non contrasti con la disciplina interposta, dal momento che l'art. 7-bis cod. ambiente, al comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è "*la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome*".

La scelta del legislatore regionale di cambiare, rispetto al passato, il soggetto istituzionale responsabile della procedura di VIA appare dunque legittima.

Per quanto concerne invece l'art. 3, lettera c), l.r. 17/2019 la questione è fondata. Secondo il ricorrente, tale articolo infatti non considera che la VIA "*deve essere parte del più ampio provvedimento autorizzatorio unico regionale emanato all'esito di una conferenza di servizi*", mettendo in evidenza le omissioni dell'intervento legislativo regionale. L'articolo impugnato è, in effetti, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui il richiamo all'art. 27-bis cod. ambiente si riferisce solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo. In particolare, la disciplina statale, evocata quale parametro interposto, ha definito la "*struttura*" del procedimento, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista e investendo così anche la "*qualità*" delle valutazioni effettuate in conferenza (sent. 9/2019). La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è, d'altronde, riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sent. 178/2019 e sent. 258/2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "*speciale*" tutela che deve essere riservata al bene ambiente dall'altro (sent. 106/2020 e 246/2018).

Di conseguenza, l'intervento legislativo regionale, che non intervenga a riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale, in questa materia, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo. Infatti, pur potendo "*stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati*", come prevede l'art. 7-bis, comma 8, d.lgs. 152/2006. Lo spirito della riforma del cod. ambiente, su queste procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sent. 93/2019). Per queste ragioni, la disciplina regionale del Molise sulla VIA non risulta allineata ai contenuti dell'art. 27-bis cod. ambiente, anche in relazione alle fasi precedenti a quella decisoria. In conclusione, il carattere obbligatorio della convocazione della conferenza di servizi, nella procedura prodromica all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, comprensivo della VIA e degli altri titoli

abilitativi, rende l'art. 3, lett. c), della legge regionale impugnata incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

SENTENZA N. 53

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-13 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nella udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», deducendo la violazione della competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente». In particolare, chiede a questa Corte di accertare se – nel modificare l'art. 8 della legge della Regione Molise n. 21 del 2000 sull'adozione della valutazione d'impatto ambientale regionale, prevedendo, alla lettera a), la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; alla lettera b), la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale»; nonché, alla lettera c), l'introduzione del comma 2-bis il quale dispone che «Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006» – l'art. 3 impugnato contrasti con gli artt. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in avanti anche: cod. ambiente) e 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), così violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. L'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, infatti, ometterebbe di prevedere che la valutazione d'impatto ambientale (VIA) sia adottata all'esito di una conferenza di servizi e confluisca nel «provvedimento autorizzatorio unico regionale», come invece prescritto dalle richiamate norme interposte, espressione della competenza statale in materia di tutela ambientale.

2.– La Regione Molise, non rilevando ragioni d'inammissibilità delle censure, chiede che sia dichiarata la non fondatezza del ricorso. Il legislatore regionale, infatti, avrebbe legittimamente modificato l'autorità competente ad adottare la VIA regionale, nelle more di un aggiornamento complessivo della disciplina, che terrà conto delle novità intervenute nella legislazione statale.

3.– In questa materia, il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) ha introdotto significative modifiche alle norme del cod. ambiente. In particolare, si è previsto che la VIA regionale sia coordinata con altri procedimenti cui essa si affianca nel percorso di approvazione di progetti dal significativo impatto ambientale. In nome di una più marcata concentrazione procedimentale, l'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto con il citato d.lgs. n. 104 del 2017, prevede, infatti, che – superate le fasi precedenti a quella decisoria – l'autorità competente in materia di VIA regionale convochi una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o, comunque sia, potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990; i suoi lavori terminano entro centoventi giorni decorrenti dalla data della convocazione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale, che oggi comprende il provvedimento di VIA e gli altri titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

Questa Corte ha già avuto modo di riconoscere che la riforma del cod. ambiente ha perseguito il fine di razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sentenza n. 198 del 2018), stabilendo, appunto, che «qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, 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 n. 246 del 2018). Questa stessa Corte ha peraltro affermato, valorizzando queste scelte, che 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» (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

4.– La legge reg. Molise n. 17 del 2019, di modifica della disciplina sulla VIA, interviene in maniera puntuale su alcuni articoli della legge reg. Molise n. 21 del 2000, operando prevalentemente la mera sostituzione di termini o locuzioni, al fine di individuare, quale responsabile della procedura di VIA, il Direttore del servizio regionale competente in materia ambientale, in sostituzione della Giunta regionale.

Così, l'art. 8 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, sulla fase di adozione del provvedimento di VIA regionale, pure a seguito dell'intervento modificativo censurato, prevede che il Comitato tecnico per la VIA rediga un rapporto, sulla base dell'istruttoria tecnica, e che l'autorità regionale competente – ora il Direttore del servizio – con proprio provvedimento rilasci la VIA. In più, proprio in forza dell'articolo oggi impugnato, è previsto che la Giunta regionale prenda atto del provvedimento di VIA entro i termini di conclusione del procedimento previsti dall'art. 27-bis cod. ambiente.

5.– Tutto ciò premesso, l'art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019, della cui legittimità costituzionale si sospetta, va esaminato in maniera analitica, con riferimento alle diverse disposizioni da cui è composto. Le censure formulate nel ricorso meritano di essere accolte, nei limiti di seguito precisati.

5.1.– Le disposizioni contenute nell'art. 3, lettere a) e b), della legge reg. Molise n. 17 del 2019 non contrastano con la normativa statale interposta.

5.2.– L’art. 3, lettera a), prevede la sostituzione della locuzione della rubrica «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale». Nell’utilizzo di tale dicitura, non è ravvisabile alcuna lesività. Sebbene, infatti, secondo la rammentata disciplina di cui al cod. ambiente, il provvedimento di VIA debba confluire nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, da adottarsi all’esito dei lavori della conferenza di servizi, esso non perde la sua formale autonomia. Questa Corte ha già precisato che il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa (sentenze n. 246 e n. 198 del 2018). Così, benché sia prevista la conclusione contestuale di quelli che prima erano itinerari amministrativi autonomi, rimane in capo alle diverse autorità coinvolte il compito di adottare i rispettivi provvedimenti. Peraltro, secondo lo stesso art. 27-bis, comma 7, cod. ambiente, la decisione di concedere gli altri titoli abilitativi «è assunta sulla base del provvedimento di VIA», nel senso che la positiva valutazione degli impatti ambientali costituisce un presupposto per l’ottenimento degli altri titoli abilitativi utili all’esercizio del progetto.

Per tali ragioni, non è in sé scorretto il riferimento nominale al provvedimento di VIA.

5.3.– L’art. 3, lettera b), impugnato ha operato la sostituzione delle parole «la Giunta regionale» con le parole «il Direttore del Servizio regionale competente all’adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale», così modificando l’autorità regionale competente in materia di VIA. Anche questa disposizione non contrasta con la disciplina interposta, dal momento che l’art. 7-bis cod. ambiente, al comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è «la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome».

Legittima è, dunque, la scelta del legislatore regionale di cambiare, rispetto al passato, il soggetto istituzionale responsabile della procedura di VIA.

5.4.– La questione è fondata per quanto riguarda l’art. 3, lettera c), della legge reg. Molise n. 17 del 2019.

Come già precisato, il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Molise n. 17 del 2019 perché esso non considera che la VIA «deve essere parte del più ampio “Provvedimento autorizzatorio unico regionale” emanato all’esito di una conferenza di servizi», gettando luce, in sostanza, sulle omissioni dell’intervento legislativo regionale.

L’articolo impugnato è, in effetti, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui il richiamo all’art. 27-bis cod. ambiente si riferisce solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo.

In questo modo, disattende la disciplina statale evocata quale parametro interposto, che ha definito la «struttura» del procedimento, imponendo l’esame contestuale dei diversi punti di vista e investendo così anche la «qualità» delle valutazioni effettuate in conferenza (sentenza n. 9 del 2019). La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è, d’altronde, riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l’esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la «speciale» tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall’altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018).

L’intervento legislativo regionale, che manchi di riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale, in questa materia, è da ritenersi costituzionalmente illegittimo. [Infatti, pur potendo «stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati» (così, l’art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente). Lo spirito della riforma del cod. ambiente, su queste procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sentenza n. 93 del 2019)] Infatti, il legislatore regionale, pur potendo “stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati” (così, l’art. 7-bis, comma 8, cod. ambiente), ha disatteso lo spirito della riforma del codice

dell'ambiente, su queste procedure, che è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali (sentenza n. 93 del 2019) [periodo così corretto da ord. n. 105 del 2021]. Per queste ragioni, la disciplina regionale molisana sulla VIA non risulta allineata ai contenuti dell'art. 27-bis cod. ambiente, anche in relazione alle fasi precedenti a quella decisoria.

In conclusione, il carattere obbligatorio della convocazione della conferenza di servizi, nella procedura prodromica all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, comprensivo della VIA e degli altri titoli abilitativi, rende l'art. 3, lettera c), della legge regionale impugnata incompatibile con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 17, recante «Modifiche della legge regionale 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale)», nella parte in cui, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 8 della legge della Regione Molise 24 marzo 2000, n. 21 (Disciplina della procedura di impatto ambientale), prevede che «Resta in capo alla Giunta regionale la presa d'atto del provvedimento di VIA nel rispetto dei termini dell'articolo 27-bis del decreto legislativo n. 152/2006», anziché prevedere che «Resta fermo che il provvedimento di VIA è adottato all'esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 54

Materia: Governo del territorio – edilizia – urbanistica.

Parametri invocati: articoli 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), limitatamente alle parole “*sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e*”;

- dichiara non fondate le altre questioni sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato gli articoli 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), per contrasto complessivamente con gli articoli 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché col principio di leale collaborazione. Le disposizioni impuginate promuovono il recupero dei sottotetti a fini abitativi, con l'obiettivo di contenere il consumo di suolo e di promuovere l'efficientamento energetico, “*nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli edifici nonché delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità*” (art. 1), stabilendo, tra l'altro, specifici limiti di altezza e di illuminazione (art. 2, comma 1), e prevedendo che le eventuali modifiche esterne degli immobili avvengano nel rispetto degli “*aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio*”, secondo quanto stabilito dallo specifico regolamento edilizio comunale (art. 2, comma 2), con salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative (regionali e statali) poste a presidio degli edifici soggetti a tutela (art. 2, comma 3). Oltre a ciò, le disposizioni regionali impuginate classificano tali interventi come ristrutturazione edilizia, assoggettandoli al regime abilitativo della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*” (art. 3, commi 1 e 2). Di tutte le questioni sollevate la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del solo articolo 3, comma 2 per una specifica frase. La Corte esamina le disposizioni impuginate contenute nell'art. 3 della l.r. Veneto 51/2019, in cui gli interventi di recupero dei sottotetti vengono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, assoggettandoli a SCIA ai sensi dello stesso testo unico. Secondo il ricorrente, tali disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Costituzione, con riferimento ai principi fondamentali della materia “*governo del territorio*” posti dagli articoli 10, comma 1, lettera c), 23, comma 01, lettera a), e 22, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, il quale imporrebbe, per simili interventi, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire. La Regione, premesso che il contrasto lamentato dal ricorrente si porrebbe eventualmente solo in riferimento al comma 2 dell'art. 3, eccepisce anzitutto l'inammissibilità della censura, non essendo stato motivato il rango di principi fondamentali della materia delle norme

interposte del t.u. edilizia evocate dal ricorrente. Per la corte l'eccezione è infondata e ricorda che l'orientamento consolidato della Corte che il regime dei titoli abilitativi per le varie categorie di interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del "governo del territorio". La Corte ricorda in proposito le sentenze 231/2016, 68/2018 e la 2/2021 e nel merito, la censura è fondata precisandone i termini. L'art. 3 impugnato recita: "1. *Gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*". Gli interventi previsti dal comma 1 sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del d.p.r. 380/2001, e comportano la corresponsione di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed al costo di costruzione di cui all'articolo 16 del medesimo decreto, calcolati sulla volumetria resa abitativa secondo le tariffe approvate e vigenti in ciascun comune per le opere di nuova costruzione. I comuni possono deliberare l'applicazione di una maggiorazione, nella misura massima del venti per cento del contributo di costruzione dovuto, da destinare preferibilmente alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, di arredo urbano e di valorizzazione del patrimonio comunale di edilizia residenziale. Gli interventi di recupero dei sottotetti restano subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi pertinenziali in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione soggetta alla ristrutturazione, salvo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 2. Come riconosciuto da entrambe le parti, gli interventi di recupero abitativo dei sottotetti sono da ricondurre a quelli "di ristrutturazione edilizia" di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, i quali sono assoggettati a permesso di costruire (o a SCIA alternativa) se rientrano in una delle tipologie dell'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo testo unico, mentre sono soggetti a semplice SCIA "ordinaria" se non vi rientrano, fatta salva la facoltà per le Regioni di stabilire ulteriori casi da sottoporre a permesso di costruire o a SCIA (art. 10, commi 2 e 3, t.u. edilizia). La disposizione dell'art. 3, comma 2, della l.r. Veneto 51/2019, per come formulata, potrebbe facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA "ordinaria" per tutti gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA "alternativa" in base al t.u. edilizia. Tale interpretazione condurrebbe a un esito contrastante con un principio fondamentale della materia "governo del territorio" stabilito dal t.u. edilizia. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'inciso, contenuto nel comma 2, "sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e". L'eliminazione di tale inciso comporterà l'applicabilità anche agli interventi disciplinati dalla legge regionale impugnata dell'ordinario regime stabilito dal t.u. edilizia per gli interventi di ristrutturazione. La Corte ritiene invece che non è necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 3, come richiesto dal ricorrente, dal momento che la disciplina residua si limita in sostanza a prevedere che gli interventi in questione comportano la corresponsione del contributo di costruzione, su cui il ricorso governativo non formula alcuna censura. D'altra parte, l'art. 23, comma 01, ultima parte, del t.u. edilizia, una volta stabilito che gli interventi sottoposti a SCIA "alternativa" sono, al pari di quelli sottoposti a permesso di costruire, soggetti al contributo di costruzione, consente alle leggi regionali di individuare ulteriori ipotesi di intervento per cui è richiesto tale contributo. La Corte, pertanto, conclude che la questione relativa all'art. 3, comma 2, della l.r. Veneto 51/2019 è fondata limitatamente alle parole "sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e" dichiarandone l'illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 54

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2, e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 1, 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 9, 32, 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, nonché col principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate promuovono il recupero dei sottotetti a fini abitativi, con l'obiettivo di contenere il consumo di suolo e di promuovere l'efficientamento energetico, «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli edifici nonché delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità» (art. 1), stabilendo, tra l'altro, specifici limiti di altezza e di illuminazione (art. 2, comma 1), e prevedendo che le eventuali modifiche esterne degli immobili avvengano nel rispetto degli «aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio», secondo quanto stabilito dal regolamento edilizio comunale all'uopo adottato (art. 2, comma 2), con salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative (regionali e statali) poste a presidio degli edifici soggetti a tutela (art. 2, comma 3). Oltre a ciò, le disposizioni regionali impugnate classificano tali interventi come ristrutturazione edilizia, assoggettandoli al regime abilitativo della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (art. 3, commi 1 e 2).

2.– Le censure degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, per contrasto con gli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», vanno affrontate congiuntamente. In effetti, la censura incentrata sugli artt. 3 e 32 Cost. assume, nell'economia del ricorso, natura chiaramente

ancillare rispetto a quella della violazione degli standard posti dal decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione), le cui prescrizioni su altezze minime dei locali abitativi e sui requisiti di aeroilluminazione (artt. 1 e 5) sono ritenute dal ricorrente espressive di principi fondamentali delle citate materie concorrenti.

2.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle censure, in quanto carenti di adeguata motivazione con riguardo alla idoneità di una fonte secondaria a esprimere principi fondamentali delle materie di competenza legislativa concorrente.

L'eccezione è infondata.

Come recentemente ribadito da questa Corte, e come del resto rilevato dalla stessa Avvocatura generale dello Stato, gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente «solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, “in settori squisitamente tecnici”, intervengono a completare la normativa statale primaria (sentenza n. 286 del 2019) e costituiscono “un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 69 del 2018)» (sentenza n. 180 del 2020; in senso conforme, sentenza n. 125 del 2017). Il che è, appunto, ciò che si verifica con riguardo alle prescrizioni poste dal d.m. 5 luglio 1975: di quest'ultimo appaiono evidenti sia la natura tecnica delle prescrizioni (adottate previo parere del Consiglio superiore della sanità), sia la saldatura con il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), il cui art. 218 – richiamato in premessa dal d.m. del 1975 – attribuisce al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, «che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce».

2.2.– Nel merito, le censure sono tuttavia infondate.

La disciplina regionale diretta a introdurre specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione per la sola porzione dell'unità abitativa costituita dal recupero edilizio dei sottotetti non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934, i quali nulla prescrivono riguardo a una fattispecie così specifica come quella in questione.

Ciò perché, innanzitutto, i locali oggetto delle norme regionali impugnate costituiscono solo una parte dell'unità abitativa, che deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità. Inoltre, tali locali sono caratterizzati normalmente da una peculiare morfologia, tanto che la disciplina impugnata fa riferimento all'altezza media, da calcolarsi escludendo le parti del sottotetto inferiori a una certa soglia. D'altra parte, gli interventi di recupero perseguono interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico.

Evidentemente in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale, le leggi regionali hanno dettato da tempo proprie discipline (si veda la legge della Regione Lombardia 15 luglio 1996, n. 15, recante «Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti»; nonché la legge della Regione Veneto 6 aprile 1999, n. 12, recante «Recupero dei sottotetti esistenti a fini abitativi»), le quali prevedono requisiti di altezza e aeroilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto a unità abitative già esistenti (sentenze n. 208 del 2019, n. 282 e n. 11 del 2016).

3.– Sono poi impugnati i commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019.

La prima di tali disposizioni, oltre a vietare modificazioni della sagoma, delle altezze di colmo e di gronda, nonché delle linee di pendenza delle falde, assegna al regolamento edilizio comunale la disciplina delle aperture nelle falde «e ogni altra condizione al fine di rispettare gli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire» (art. 2, comma 2). La seconda fa salve «le diverse previsioni del piano regolatore comunale per gli edifici soggetti a tutela ai sensi degli articoli 13 e 17 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio

e in materia di paesaggio” e della parte seconda 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 consente ai regolamenti edilizi comunali «la ulteriore esclusione di determinate tipologie edilizie dal recupero a fini abitativi dei sottotetti», specificando che sono comunque esclusi gli «interventi ricadenti in aree soggette a regime di inedificabilità sulla base di pianificazioni territoriali sovraordinate, in aree a pericolosità idraulica o idrogeologica i cui piani precludano interventi di ampliamento volumetrico o di superficie» (art. 2, comma 3).

Secondo il ricorrente, negli ambiti territoriali sottoposti a tutela paesaggistica tali interventi edilizi dovrebbero essere regolati «necessariamente dal Piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, o dalla disciplina d’uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis del medesimo Codice», pena l’invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché la violazione dell’art. 9 Cost. (sono citate le sentenze di questa Corte n. 367 del 2007 e n. 9 del 2004). La sola forma di tutela rappresentata dall’autorizzazione paesaggistica, che il ricorrente ritiene comunque fatta salva dalle disposizioni regionali in questione, non sarebbe sufficiente, dovendosi procedere a «una valutazione complessiva della trasformazione del contesto tutelato, quale dovrebbe avvenire nell’ambito del Piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato e attualmente in itinere, rimettendo alla Soprintendenza una (mera) valutazione caso per caso degli interventi». Il che sarebbe corroborato dall’assoluta preminenza riconosciuta al piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (è citata la sentenza n. 180 del 2008) e dall’obbligo inderogabile della pianificazione congiunta (tra Ministero e Regione) del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (è citata la sentenza di questa Corte n. 86 del 2019).

Le medesime disposizioni regionali violerebbero, inoltre, il principio di leale collaborazione sotteso alle norme 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) – artt. 135 e 143 – che impongono la pianificazione congiunta da parte di Stato e Regione (è citata la sentenza n. 31 del 2006), a causa della «scelta della Regione del Veneto di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato».

3.1.– La Regione eccipisce l’inammissibilità delle censure incentrate sulla violazione dell’art. 9 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto estranee al contenuto della deliberazione del Consiglio dei ministri di autorizzazione all’impugnazione.

L’eccezione è infondata, posto che tali censure sono specificamente svolte nella deliberazione governativa e riprese dall’Avvocatura generale dello Stato nel ricorso.

3.2.– Nel merito, le questioni relative ai commi 2 e 3 dell’art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono infondate, nei termini di seguito precisati.

La prima disposizione regionale impugnata contiene una generica clausola di salvaguardia circa il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli «aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell’edificio sul quale si intende intervenire» (art. 2, comma 2), mentre la seconda disposizione (art. 2, comma 3) richiama i limiti posti dal piano regolatore (costituito dal piano di assetto del territorio e dal piano degli interventi), secondo quanto stabilito dalla legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), contenente la disciplina generale dell’urbanistica e del governo del territorio nella Regione Veneto. Si tratta, rispettivamente, delle prescrizioni contenute nel Piano di assetto del territorio (PAT), di cui all’art. 13 della legge reg. Veneto n. 11 del 2004, e di quelle contenute nel Piano degli interventi (PI), di cui all’art. 17 della stessa legge regionale, da realizzarsi «in coerenza e in attuazione» del PAT. Come ricordato dalla difesa regionale, la stessa legge reg. Veneto n. 11 del 2004, contiene, al suo art. 16-bis, l’obbligo per i Comuni di adeguare il PAT «alle previsioni della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell’articolo 145, commi 3 e 4», cod. beni culturali.

Da ciò deriva che, sebbene la normativa vincolistica del codice dei beni culturali e del paesaggio venga espressamente evocata dall’art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 solo in

riferimento alla Parte II del codice (sui beni culturali) e non alla Parte III (sui beni paesaggistici), le disposizioni impugnate ben possono essere interpretate nel senso che non esentano gli interventi edilizi di recupero dei sottotetti dal rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettere b, c, d ed e), o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 140, comma 2).

Né potrebbe sostenersi che, nelle more della pianificazione congiunta del piano paesaggistico tra Ministero e Regione, a quest'ultima sia inibita l'adozione di ogni disciplina legislativa nella materia del «governo del territorio», salvi gli specifici obblighi assunti nelle intese preliminari (ancora, sentenza n. 86 del 2019).

Dunque, le disposizioni impugnate non violano gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sempre che siano interpretate nel senso di vincolare gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, nella parte in cui disciplinano gli interventi di recupero dei sottotetti, anche al rispetto di tutte le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici adottate ai sensi della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio.

3.3.– Anche la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione è infondata, dal momento che – come appena rilevato – alle Regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del «governo del territorio» nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i puntuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo (sentenza n. 86 del 2019).

4.– Sono impugnate, infine, le disposizioni contenute nell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, in cui gli interventi di recupero dei sottotetti vengono classificati come «ristrutturazione edilizia ai sensi [dell'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia]», assoggettandoli a SCIA ai sensi dello stesso testo unico.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento ai principi fondamentali della materia «governo del territorio» posti dagli artt. 10, comma 1, lettera c), 23, comma 01, lettera a), e 22, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, il quale imporrebbe, per simili interventi, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire.

4.1.– La Regione, premesso che il contrasto lamentato dal ricorrente si porrebbe eventualmente solo in riferimento al comma 2 dell'art. 3, eccipisce anzitutto l'inammissibilità della censura, non essendo stato motivato il rango di principi fondamentali della materia delle norme interposte del t.u. edilizia evocate dal ricorrente.

L'eccezione è infondata. È orientamento consolidato di questa Corte che il regime dei titoli abilitativi per le varie categorie di interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio» (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2021, n. 68 del 2018 e n. 231 del 2016).

4.2.– Secondo la Regione, la questione sarebbe inoltre inammissibile non avendo il Presidente del Consiglio dei ministri effettuato alcun tentativo di interpretazione conforme della disposizione impugnata.

Anche tale eccezione è infondata. La possibilità di dare alle norme impugnate nei ricorsi in via principale un'interpretazione costituzionalmente conforme non comporta automaticamente l'inammissibilità della censura, attenendo piuttosto al merito (sentenza n. 46 del 2013).

4.3.– Nel merito, la censura è fondata, nei termini di seguito precisati.

L'art. 3 impugnato recita: «1. Gli interventi diretti al recupero dei sottotetti sono classificati come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.

2. Gli interventi previsti dal comma 1 sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e comportano la corresponsione di un contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ed

al costo di costruzione di cui all'articolo 16 del medesimo decreto, calcolati sulla volumetria resa abitativa secondo le tariffe approvate e vigenti in ciascun comune per le opere di nuova costruzione.

3. I comuni possono deliberare l'applicazione di una maggiorazione, nella misura massima del venti per cento del contributo di costruzione dovuto, da destinare preferibilmente alla realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, di arredo urbano e di valorizzazione del patrimonio comunale di edilizia residenziale.

4. Gli interventi di recupero dei sottotetti restano subordinati al reperimento degli spazi per parcheggi pertinenziali in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione soggetta alla ristrutturazione, salvo quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 2».

Come riconosciuto da entrambe le parti, gli interventi di recupero abitativo dei sottotetti sono da ricondurre a quelli «di ristrutturazione edilizia» di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, i quali sono assoggettati a permesso di costruire (o a SCIA alternativa) se rientrano in una delle tipologie dell'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo testo unico, mentre sono soggetti a semplice SCIA "ordinaria" se non vi rientrano, fatta salva la facoltà per le Regioni di stabilire ulteriori casi da sottoporre a permesso di costruire o a SCIA (art. 10, commi 2 e 3, t.u. edilizia).

La disposizione dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, per come formulata, potrebbe facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA "ordinaria" per tutti gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA "alternativa" in base al t.u. edilizia. Tale interpretazione condurrebbe a un esito contrastante con un principio fondamentale della materia «governo del territorio» stabilito dal t.u. edilizia. È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'inciso, contenuto nel comma 2, «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e». L'eliminazione di tale inciso comporterà l'applicabilità anche agli interventi disciplinati dalla legge regionale impugnata dell'ordinario regime stabilito dal t.u. edilizia per gli interventi di ristrutturazione.

Non è invece necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 3, come richiesto dal ricorrente, dal momento che la disciplina residua si limita in sostanza a prevedere che gli interventi in questione comportano la corresponsione del contributo di costruzione, su cui il ricorso governativo non formula alcuna censura. D'altra parte, l'art. 23, comma 01, ultima parte, del t.u. edilizia, una volta stabilito che gli interventi sottoposti a SCIA "alternativa" sono, al pari di quelli sottoposti a permesso di costruire, soggetti al contributo di costruzione, consente alle leggi regionali di individuare ulteriori ipotesi di intervento per cui è richiesto tale contributo.

Ne deriva, conclusivamente, che la questione relativa all'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 è fondata limitatamente alle parole «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e».

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 51 (Nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti a fini abitativi), limitatamente alle parole «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Sentenza: 9 marzo 2021, n. 58

Materia: Pubblico impiego - graduatorie concorsuali.

Parametri invocati: artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f) ed l), 4, 48 bis e 50 l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, e 120 Cost., art. 10 l. cost. 3/2001, artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 DPR 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); principio di ragionevolezza; DPR 28 marzo 1975, n. 474, artt. 2 e 4 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale, giudizi riuniti.

Ricorrenti: Regione autonoma Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento.

Oggetto: art. 1, commi 147, 149 e 269 l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Esito:

- 1) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;
- 2) dichiarazione di cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Per quanto riguarda i commi 147 e 149 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2020, si tratta di una pronuncia di piana lettura, che si salda alla linea giurisprudenziale tracciata dalla Corte proprio a proposito della Regione Autonoma Valle d'Aosta (l'unica tra i due ricorrenti ad impugnare queste norme) nella sentenza 77/2020.

Anche nell'odierno caso, la questione viene posta in via ipotetica, qualora la Corte ritenesse applicabili alla Regione ad autonomia speciale le disposizioni di cui sopra, che stabiliscono in maniera abbastanza diversificata, l'una la durata delle graduatorie di pubblici concorsi più risalenti (ed ancora valide perché più volte prorogate), l'altra la durata a regime in via generale delle graduatorie stesse (nella specie, ridotta da tre a due anni).

La Corte, preliminarmente, reputa la questione non implausibile, in quanto la normativa *sub iudice* pare riferirsi letteralmente a tutte le amministrazioni pubbliche, non escluse dunque testualmente le regioni ad autonomia speciale. Successivamente, richiamato il precedente del 2020, in concreto dichiara la questione infondata, in quanto, fra i numerosi parametri invocati, risulta dirimente la competenza residuale, riconosciuta anche alle regioni speciali ex l. cost. 3/2001, in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, da considerarsi più ampia della pur riconosciuta competenza primaria statutaria in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale".

Atteso che la disciplina della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici regionali rientra per costante giurisprudenza nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale", la Corte esclude che la normativa impugnata sia applicabile alla regione Valle d'Aosta e di conseguenza dichiara infondata la relativa questione di legittimità costituzionale.

La stessa sentenza 77/2020, d'altronde, esplicita che la medesima conclusione è autorizzata per tutte le regioni, anche a statuto ordinario, trattandosi di una competenza legislativa residuale.

Sulla questione relativa al comma 269 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2020, impugnato da entrambe le ricorrenti, viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto *medio tempore* sono intervenute modifiche soddisfattive dei motivi di ricorso presentati.

SENTENZA N. 58

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147, 149 e 269 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), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento con ricorsi notificati il 25 febbraio e il 27 febbraio - 3 marzo 2020, depositati in cancelleria il 28 febbraio e il 6 marzo 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 25 e 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 14 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, ha impugnato tre disposizioni della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e, precisamente, i commi 147, 149 e 269 dell'art. 1, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e 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).

2.– Avverso il citato art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019 anche la Provincia autonoma di Trento ha promosso ricorso (iscritto al n. 36 del registro ricorsi del 2020), denunciandone il contrasto con gli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 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 le norme di attuazione di cui al 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) e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali,

nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e con il principio di ragionevolezza.

4.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte, con il ricorso indicato, dalla Provincia autonoma di Trento, va disposta la riunione dei giudizi in ragione dell'identità di una delle norme impugnate con i due ricorsi.

5.– Con riferimento alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste occorre rilevare che essa, anzitutto, impugna i commi 147 e 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019, sull'assunto che tali disposizioni, incidendo sul periodo di validità delle graduatorie concorsuali adottate all'esito di selezioni pubbliche, siano in contrasto con il quadro delle competenze statutarie e costituzionali della medesima Regione autonoma.

Più precisamente, il comma 147 del citato art. 1 è censurato in quanto dispone la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata a seconda del termine di approvazione, e per quelle più risalenti condiziona il reclutamento a ulteriori adempimenti procedurali, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio.

Il comma 149 del medesimo art. 1 è impugnato per il fatto di aver ridotto da tre a due anni la durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Entrambe le disposizioni violerebbero la competenza legislativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nelle materie dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico e economico del personale» (lettera a) e dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (lettera b), e le connesse competenze amministrative di cui all'art. 4 dello stesso statuto.

È, inoltre, denunciata la lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che spetterebbe alla Regione ricorrente in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la giurisprudenza costituzionale, rientrerebbe, infatti, nella competenza legislativa regionale residuale la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico e, in specie, delle graduatorie di procedure selettive pubbliche. A tale competenza dovrebbero, pertanto, ricondursi le norme impugnate, che dettano criteri, termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale, come pure per il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'Azienda sanitaria locale della Valle d'Aosta e gli enti del servizio sanitario regionale.

Le disposizioni in esame sarebbero lesive anche della competenza legislativa integrativa, assegnata alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dall'art. 3 dello statuto speciale nelle materie «finanze regionali e comunali» (lettera f) e «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (lettera l), nonché della competenza concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla ricorrente in virtù della clausola di maggior favore. Una simile normativa non potrebbe configurarsi come normativa di principio né in tema di organizzazione sanitaria, né in tema di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Sarebbe, inoltre, violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe adottato le disposizioni impugnate senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle Regioni, sebbene la disciplina contestata incida su svariati titoli di competenza della Regione ricorrente.

Infine, la ricorrente sostiene che sia le previsioni di cui al comma 147, sia quelle contenute nel comma 149 del citato art. 1 della legge n. 160 del 2019 comportino un aggravio dell'attività amministrativa, connesso alla necessità di bandire numerosi e frequenti concorsi e di organizzare corsi di aggiornamento e formazione ed esami-colloqui, in contrasto con i principi di economicità e di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

5.1.– Preliminarmente, occorre rilevare che il ricorso è promosso in via cautelativa, nell'ipotesi in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste le disposizioni impugnate. Ciò non è d'ostacolo all'ammissibilità delle censure.

Nel giudizio in via principale – questa Corte ha costantemente affermato – «il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di 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)» (sentenza n. 77 del 2020).

Le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nel fare generico 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.

Pertanto, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente deve considerarsi non implausibile.

5.2.– Nel merito, le questioni, promosse nei confronti dei commi 147 e 149 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, non sono fondate, in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

5.2.1.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle «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)» (sentenza n. 126 del 2020), «rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni» (sentenza n. 273 del 2020) di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale competenza spetta anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa, infatti, per effetto dell'applicazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. è titolare della competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018).

Sulla base di tali presupposti, deve, pertanto, escludersi che le norme statali in esame, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ne consegue che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale, né del principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ciò vale anzitutto in riferimento all'uso di graduatorie inerenti a procedure selettive pubbliche di personale sanitario, posto che il legislatore statale, non concorrendo «al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)» (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012 e n. 125 del 2015; nello stesso senso anche sentenza n. 241 del 2018). Ad analoga conclusione deve, in ogni caso, giungersi in riferimento a tutte le graduatorie che concludono concorsi pubblici.

Anche ove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali, sebbene non più affiancata a misure di contenimento delle assunzioni, come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. Tali principi, infatti, non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano «individuati nel rispetto del “principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)” (sentenza n. 103 del 2018)» (sentenza n. 273 del 2020). Per la Regione resistente il rispetto di tale metodo ha portato alla conclusione dell'Accordo con il Governo in data 16 novembre 2018, recepito nell'art. 1, commi da 876 a 879, 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 cui si individuano i contributi della Regione alla finanza pubblica. Fra questi non compare la disciplina dell'efficacia delle graduatorie.

Le disposizioni statali impugnate non possono, inoltre, ritenersi applicabili alla Regione autonoma come unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., da intendersi come limiti all'esercizio della sua competenza (sentenze n. 126 e n. 77 del 2020).

Questa Corte ha già affermato che «[l']ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei» (sentenza n. 77 del 2020). In quell'occasione è emerso con chiarezza che le norme statali non limitano la competenza della Regione, purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperi il reclutamento imparziale degli idonei e verifichi la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell'esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio «costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione» (sentenza n. 77 del 2020). Questo ormai costante orientamento non può che trovare conferma nel presente giudizio.

6.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento, nei rispettivi indicati ricorsi, hanno impugnato l'art. 1, comma 269, della citata legge n. 160 del 2019, nella parte in cui estende espressamente alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dettata dall'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, che impone limiti alle Regioni per la spesa relativa al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

6.1.– La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contesta l'indebita incidenza, per effetto della norma impugnata, sulla materia di competenza regionale primaria «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, lettera a), nonché su competenze regionali integrative, relative alla materie «finanze regionali e comunali» (art. 3, lettera f) e «igiene e sanità» (art. 3, lettera l), di cui allo statuto speciale, così come, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla materia di competenza regionale residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» ex art. 117, quarto comma, Cost. e sulle competenze concorrenti del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

La disciplina della spesa per il personale del servizio sanitario regionale rientrerebbe nella competenza legislativa della Regione sia per il coordinamento finanziario, sia per l'organizzazione del servizio sanitario regionale, in considerazione del fatto che la Regione organizza e finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

La norma impugnata, incidendo in modo unilaterale sull'autonomia finanziaria della ricorrente, violerebbe lo specifico procedimento di cui agli artt. 48-bis e 50 dello statuto speciale, che impone l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica. Si rivelerebbe anche

irragionevole e contraddittoria rispetto alla previsione che i vincoli alla spesa sanitaria si impongono «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato», nonché rispetto alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 15-bis del medesimo d.l. n. 35 del 2019.

6.2.– La Provincia autonoma di Trento ravvisa, nel testo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 modificato dalla norma impugnata, la violazione di un complesso di norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria, che le attribuiscono la competenza legislativa primaria e la corrispondente competenza amministrativa in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale, nonché la competenza concorrente in materia di igiene e sanità (artt. 8, numero 1; 9, numero 10; e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige statuto speciale»), quest'ultima estesa alla più ampia sfera costituita dalla «tutela della salute» per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La norma impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con il quadro delle competenze provinciali delineato dallo statuto (in specie, all'art. 79) e dalle norme di attuazione, secondo cui la razionalizzazione e il contenimento della spesa pubblica provinciale non può che essere rimessa alle scelte delle rispettive Province autonome, al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

Sarebbero anche violate le disposizioni dello statuto speciale (art. 104) in cui si stabilisce che le Province autonome di Trento e Bolzano, dotate di particolare autonomia finanziaria, provvedono in modo autonomo al finanziamento della spesa sanitaria e del proprio servizio sanitario provinciale nel rispettivo territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e, pertanto, non sono sottoposte all'applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica nella materia dell'organizzazione sanitaria.

La norma impugnata sarebbe, infine, contraddittoria in relazione alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 856, della medesima legge n. 160 del 2019, e a quella di cui all'art. 13 dell'intesa del 23 marzo 2005, raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

6.3.– In linea preliminare, occorre tener conto del fatto che, successivamente alla proposizione dei due ricorsi, l'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, su cui è intervenuta la disposizione impugnata, è stato oggetto di ulteriori modifiche a opera dell'art. 25, comma 4-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

A seguito di ciò, la difesa statale ha chiesto che venga dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuto difetto di interesse. Entrambe le ricorrenti hanno presentato istanza di cessazione della materia del contendere, in considerazione del carattere satisfattivo delle modifiche apportate.

6.3.1.– Come riconosciuto espressamente da entrambe le ricorrenti, le modifiche apportate dal citato art. 25, comma 4-septies, del d.l. n. 162 del 2019, eliminando ogni riferimento alle Province autonome – e, di conseguenza, anche alle Regioni ad autonomia speciale – e reintroducendo una clausola di salvezza dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale nel loro territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, sono palesemente satisfattive delle pretese di entrambe le ricorrenti.

Le stesse ricorrenti hanno, pertanto, dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione, in accordo con quanto rilevato dalla stessa difesa statale.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha anche precisato che, durante il breve periodo di vigenza, la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve, pertanto, desumere che, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 7 e n. 3 del 2021, n. 200 del 2020), esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 36 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento agli artt. 2, lettere a) e b), 3, lettere f) e l), 4, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo, terzo e 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), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 48-bis e 50 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, nonché agli artt. 3, 5, 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 25 del registro ricorsi del 2020, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 1), 9, primo comma, numero 10), 16, 79, quarto comma, e 104 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), al 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), nonché agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2021.

Sentenza: 25 febbraio 2021, n. 64

Materia: Governo del territorio.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Ricorrenti: Corte di Cassazione.

Oggetto: art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri).

Esito: dichiarazione non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della l.r. 37/2002.

Estensore nota: Francesca Casalotti.

Sintesi:

La prima sezione della Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della l.r. Emilia Romagna 37/2002 in materia di espropri, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC (Piano Strutturale Comunale), ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lett. d), della l.r. Emilia-Romagna 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC (Piano Operativo Comunale).

Secondo il rimettente, la norma censurata, in considerazione del suo tenore letterale e della collocazione sistematica, riconoscerebbe il requisito dell'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell'inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato. Di conseguenza, il giudice a quo ravvisa una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 32, 37 e 40 del d.P.R. 327/2001, n. 327, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)", evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio.

Inoltre, l'art. 20, comma 1, della l.r. 37/2002 contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. sotto due distinti profili. In primo luogo, determinerebbe una irragionevole quantificazione della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale. Inoltre, comporterebbe l'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC.

La Regione Emilia-Romagna, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, tale da determinare una pronuncia di non fondatezza. Tale interpretazione non determinerebbe la sostituzione della disposizione regionale alle disposizioni statali sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, ma opererebbe un mero coordinamento ermeneutico fra queste ultime e la l.r. 20/2000, che ha introdotto i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, consentendo di superare i dubbi di legittimità costituzionale.

Secondo la difesa regionale, infatti, la norma avrebbe inteso solo richiamare le principali fattispecie nelle quali i Piani urbanistici comunali conferiscono l'edificabilità alle aree, limitandola, per quanto attiene alle possibili previsioni del PSC, al campo del territorio urbanizzato, senza con questo voler prescindere dall'applicazione dei principi generali che, a livello nazionale, escludono in talune ipotesi, comunque, l'edificabilità legale (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001).

La Corte costituzionale ritiene l'eccezione di inammissibilità non fondata. Infatti, la Corte di cassazione nell'ordinanza di rimessione dà implicitamente atto di ritenere non percorribile l'interpretazione costituzionalmente orientata, ritenendo che «i contenuti letterali dell'articolo 20 della l.r. 37/2002, dove in esordio si [usa l'espressione] “Ai fini della determinazione dell'entità di esproprio”, e la sua sistematica [...] indicano invece che le disposizioni assolvono [proprio] la diversa finalità di diretta individuazione del criterio di quantificazione della indennità di esproprio».

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove il rimettente abbia, come nel caso di specie, considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì il merito (sent. n. 168, n. 158, n. 118, n. 50 e n. 11 del 2020).

Con la Conseguenza che la Corte costituzionale passa ad esaminare il merito della questione, ritenendo le questioni non fondate nei termini di seguito specificati.

Sotto questo profilo, la Corte premette che, se l'art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 venisse interpretato assumendo che il legislatore regionale avesse inteso attribuire, in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001. Infatti, la disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in specie, la definizione dei presupposti che determinano l'edificabilità legale, vale a dire una qualità del bene che ne condiziona intrinsecamente il valore, sono da considerarsi principi fondamentali della materia (cfr. sent. n. 147/1999, n. 80/1996, n. 153/1995 e n. 283/1993).

Tali aspetti della normativa attengono infatti ad un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sent. n. 5/1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sent. n. 73/2004; nello stesso senso, sent. n. 159/2013, n. 295/2009 e n. 352/2001).

In sintesi, la disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che «non può ignorare “ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene”, né può eludere un “ragionevole legame” con il valore di mercato» (sent. n. 338/2011) ed esige «un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 147/1999 e n. 153/1995).

Ciò premesso, ad avviso della Corte, il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia del governo del territorio si può desumere in via interpretativa. In particolare, se è vero - come rileva il giudice rimettente - che la disposizione testualmente assegna alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC il compito di individuare, ai fini dell'indennizzo, le aree con edificabilità legale, tuttavia, la norma, specie alla luce del canone dell'interpretazione sistematica, non determina un carattere esclusivo ed assorbente di tale criterio. A ben vedere, infatti, la stessa previsione immediatamente successiva a quella censurata, cioè l'art. 21 l.r. 37/2002, confuta tale assolutezza, in quanto regola ipotesi di inedificabilità assoluta che riguardano le stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato.

Dunque, è lo stesso coordinamento sistematico all'interno della disciplina regionale a deporre nel senso che l'edificabilità legale ai fini dell'indennizzo, evidenziata dal PSC con la perimetrazione del territorio urbanizzato, non assicura in assoluto tale qualità. All'interno di quell'area si possono ben ravvisare vincoli, escludenti l'edificabilità legale, i quali - a prescindere dal fatto che siano riprodotti o meno nella legislazione regionale - si impongono in ogni caso in virtù della disciplina statale, che detta, in materia, principi fondamentali.

Risulteranno, così, prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dall'art. 21 l.r. 37/2002, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327/2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell'opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era.

Tale interpretazione, del resto, è in linea con la ratio dell'intera normativa regionale del 2002 sugli espropri, che, in quanto successiva al d.P.R. n. 327/ 2001 ed alla riforma del Titolo V della Costituzione, precisa all'art. 2 che «[p]er quanto non disposto dalla [...] legge, trovano applicazione le disposizioni del d.p.r. 327/2001, secondo quanto specificato dall'articolo 33». Quest'ultima previsione, rubricata «Disapplicazione di norme statali», non richiama quelle sulla quantificazione dell'indennizzo, sicché tali disposizioni, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, continueranno ad avere applicazione in Emilia-Romagna.

L'interpretazione sistematica dell'art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 consente dunque, di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, considerata la persistente vigenza nel territorio della Regione Emilia-Romagna dei principi fondamentali della legislazione statale relativi alla edificabilità legale.

Alla luce della interpretazione richiamata, risulta non fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente sempre in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., ma sotto il diverso profilo della irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, l'art. 20, comma 1, l.r. 37/2002 equiparerebbe i terreni non edificabili a quelli effettivamente edificabili, per il solo fatto di essere ricompresi all'interno del territorio urbanizzato, garantendo irragionevolmente ai proprietari di diverse aree il medesimo ristoro economico. Tuttavia, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata della disposizione censurata consente di ritenere che l'inserimento di un'area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non possa garantire in assoluto l'edificabilità legale, poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato.

SENTENZA N. 64

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

Giudici: Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima, nel procedimento vertente tra D. Z. e altri e la Provincia di Reggio Emilia, con ordinanza del 15 gennaio 2020, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento della Regione Emilia-Romagna;

udita nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 25 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La prima sezione della Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC (Piano Strutturale Comunale), ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera d), della legge Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del POC (Piano Operativo Comunale).

1.1.– Secondo il rimettente, la norma censurata, in considerazione del suo tenore letterale e della collocazione sistematica, riconoscerebbe il requisito dell'edificabilità legale, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, in via automatica, alla sola condizione dell'inserimento delle aree nel perimetro del territorio urbanizzato. Di conseguenza, il giudice a quo ravvisa una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 32, 37 e 40 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)», evocati quali principi fondamentali della materia del governo del territorio.

Inoltre, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. sotto due distinti profili. Innanzitutto, determinerebbe una irragionevole quantificazione della indennità medesima all'interno dei confini della Regione Emilia-Romagna rispetto al restante territorio nazionale. Inoltre, comporterebbe l'ingiustificata equiparazione di situazioni giuridiche diverse: la norma regionale assicurerebbe, infatti, il medesimo ristoro economico ai proprietari di immobili aventi diversa destinazione urbanistica, e perciò diverso valore di mercato, solo perché ricompresi nel perimetro del territorio urbanizzato individuato dal PSC.

2. La Regione Emilia-Romagna, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per omesso previo esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata, interpretazione che, in alternativa, – secondo la difesa regionale – giustificherebbe, comunque, una pronuncia di non fondatezza. Una lettura della disposizione regionale che non la sostituisse alle disposizioni statali sulla determinazione dell'indennità di espropriazione, ma che operasse un mero coordinamento ermeneutico fra queste ultime e la legge reg. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, che ha introdotto i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, consentirebbe di superare i dubbi di legittimità costituzionale. La norma, infatti, avrebbe inteso solo richiamare le principali fattispecie nelle quali i Piani urbanistici comunali conferiscono l'edificabilità alle aree, limitandola, per quanto attiene alle possibili previsioni del PSC, al campo del territorio urbanizzato, senza con questo voler prescindere dall'applicazione dei principi generali che, a livello nazionale, escludono in talune ipotesi, comunque, l'edificabilità legale (art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001).

3. L'eccezione di inammissibilità non è fondata.

La Corte di cassazione dà implicitamente atto di ritenere non percorribile l'interpretazione costituzionalmente orientata, là dove espone le ragioni per le quali non condivide la ricostruzione offerta dalla Corte d'appello di Bologna che, in concreto, quel tipo di itinerario seguiva. Si legge, in particolare, nell'ordinanza di rimessione, in replica all'interpretazione del giudice di merito, che «i contenuti letterali dell'articolo 20 della legge n. 37 del 2002, dove in esordio si [usa l'espressione] “Ai fini della determinazione dell'entità di esproprio”, e la sua sistematica [...] indicano invece che le disposizioni assolvono [proprio] la diversa finalità di diretta individuazione del criterio di quantificazione della indennità di esproprio».

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ove il rimettente abbia, come nel caso di specie, considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, ma l'abbia motivatamente esclusa, la valutazione sulla correttezza o meno dell'opzione ermeneutica riguarda non già l'ammissibilità delle questioni sollevate, bensì il merito (sentenze n. 168, n. 158, n. 118, n. 50 e n. 11 del 2020).

4. Nel merito le questioni non sono fondate nei termini di seguito specificati.

4.1. Occorre premettere che, se l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 venisse interpretato assumendo che il legislatore regionale avesse inteso attribuire, in via di assoluto automatismo, il carattere della edificabilità legale ad un'area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma si porrebbe, in effetti, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non rispetterebbe i principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio, di cui in particolare agli artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001.

Infatti, la disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in specie, la definizione dei presupposti che regolano l'edificabilità legale, vale a dire una qualità del bene che ne condiziona intrinsecamente il valore, si ergono al rango di principi fondamentali della materia (come si inferisce dalle sentenze n. 147 del 1999, n. 80 del 1996, n. 153 del 1995 e n. 283 del 1993, nonché dalle ordinanze n. 366 del 2003 e n. 444 del 2000). Tali aspetti della normativa attengono ad un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale (sentenza n. 73 del 2004; nello stesso senso, sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001).

In definitiva, la disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che «non può ignorare “ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene”, né può eludere un “ragionevole legame” con il valore di mercato» (sentenza n. 338 del 2011) ed esige «un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 147 del 1999 e n. 153 del 1995).

4.2. Ciò premesso, il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia del governo del territorio si può desumere in via interpretativa.

In particolare, se è vero – come rileva il giudice rimettente – che la disposizione testualmente assegna alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC il compito di individuare, ai fini dell'indennizzo, le aree con edificabilità legale, tuttavia, la norma, specie alla luce del canone dell'interpretazione sistematica, non lascia trapelare un carattere esclusivo ed assorbente di tale criterio. A ben vedere, infatti, la stessa previsione immediatamente successiva a quella censurata, vale a dire l'art. 21 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, confuta tale assolutezza, in quanto regola ipotesi di inedificabilità assoluta che riguardano le stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato.

Dunque, è lo stesso coordinamento sistematico all'interno della disciplina regionale a deporre nel senso che l'edificabilità legale ai fini dell'indennizzo, evidenziata dal PSC con la perimetrazione del territorio urbanizzato, non assicura, iuris et de iure, tale qualità. All'interno di quell'area si possono ben ravvisare vincoli, escludenti l'edificabilità legale, i quali – siano o non siano riprodotti nella legislazione regionale – si impongono, comunque, in virtù della disciplina statale, che detta, in materia, principi fondamentali.

Risulteranno, così, prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dall'art. 21 della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327 del 2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al mero fine di consentire la realizzazione dell'opera pubblica su un terreno che edificabile in principio non era.

Tale interpretazione, del resto, è in linea con la ratio dell'intera normativa regionale del 2002 sugli espropri, la quale – essendo successiva al d.P.R. n. 327 del 2001 ed alla riforma del Titolo V della Costituzione – precisa all'art. 2 che «[p]er quanto non disposto dalla [...] legge, trovano applicazione le disposizioni del d.p.r. 327/2001, secondo quanto specificato dall'articolo 33». Quest'ultima previsione, rubricata «Disapplicazione di norme statali», non richiama quelle sulla quantificazione dell'indennizzo, sicché tali disposizioni, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, continueranno ad avere applicazione in Emilia-Romagna.

L'interpretazione sistematica dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 permette, dunque, di superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, considerata la persistente vigenza – nel territorio della Regione Emilia-Romagna – dei principi fondamentali della legislazione statale relativi alla edificabilità legale.

4.3. Alla luce della interpretazione richiamata, risulta non fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente sempre in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., ma sotto il diverso profilo della irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, l'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002 equiparerebbe i terreni non edificabili a quelli effettivamente edificabili, per il solo fatto di essere ricompresi all'interno del territorio urbanizzato, garantendo irragionevolmente ai proprietari di diverse aree il medesimo ristoro economico.

Tuttavia, come si è detto, la lettura sistematica e costituzionalmente orientata della disposizione censurata consente di ritenere che l'inserimento di un'area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non possa garantire in assoluto l'edificabilità legale, poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e

117, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2021.

Sentenza: 9 marzo 2021, n. 70

Materia: Coordinamento della finanza pubblica – bilancio.

Parametri invocati: artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 – 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 120 della Costituzione, principio di leale collaborazione –, in relazione agli artt. 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-bis, 79, 104 e, comunque, 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) e 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento.

Oggetto: art. 1, commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022).

Esito: - cessata materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 548, 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);
- cessata materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019;
- manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, avverso il comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; il comma 548 e il comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in riferimento agli articoli 3, 117, terzo e quarto comma, 119 – in combinato disposto con l’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – e 120 della Costituzione – in riferimento, per quest’ultimo, al principio di leale collaborazione –, nonché in relazione agli articoli 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-bis, 79, 104 e, comunque, 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) e 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).

La ricorrente impugna il comma 290, secondo periodo, dell’articolo 1 della legge di bilancio per il 2020, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo.

Allo scopo di incentivare l’uso degli strumenti di pagamento elettronici, il comma 288 dispone che le persone fisiche maggiorenni (diverse da coloro che svolgono attività di vendita di beni e

prestazioni di servizi) che per fare acquisti si servono abitualmente di strumenti di pagamento elettronici, hanno diritto ad un rimborso in denaro in base ai criteri stabiliti dal Ministero dell'economia e delle finanze (comma 289). Il comma 290, impugnato dalla ricorrente, prevede che per garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei rimborsi e le spese per le attività legate all'attuazione della misura di cui ai commi 288 e 289, è stanziato un apposito fondo di importo annuo di euro 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022. «Il suddetto importo è integrato con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura».

La censura della ricorrente riguarda la modalità d'integrazione del fondo statale sopra citato in base alla quale tutte le maggiori entrate conseguenti all'emersione di base imponibile, ivi comprese quelle raccolte sul territorio della Provincia autonoma, confluiscono nel suddetto fondo per essere destinate a incrementare i rimborsi agli utilizzatori della moneta elettronica.

La ricorrente ritiene che tutte le maggiori entrate raccolte sul territorio della Provincia autonoma e derivanti dal «potenziale recupero di tributi evasi (preesistenti)», dovrebbero essere sempre e comunque assegnate alla Provincia autonoma, a prescindere dal meccanismo che le genera, dal loro ammontare, dalle responsabilità dello Stato in ordine al debito pubblico e dalla stessa necessità di finanziare integralmente le funzioni che alla medesima Provincia risultano assegnate.

Successivamente, lo Stato con la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), articolo 1, comma 1097, lettera b), ha soppresso la disposizione contenuta nell'impugnato comma 290, secondo periodo, con decorrenza dal 1° gennaio 2021. Ciò porta a ritenere cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

La seconda disposizione impugnata – l'articolo 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019 – prevede che «[n]el caso di modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, ivi inclusi i tributi propri derivati, che potrebbero produrre effetti sulla finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono attivate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, procedure di monitoraggio degli effetti finanziari, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente tale norma contrasterebbe con i «parametri statutari dell'autonomia finanziaria di cui al Titolo VI» dello statuto regionale Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione. In particolare, sarebbero violati il d.lgs. n. 268 del 1992, nonché il «principio dell'accordo per la determinazione del livello di concorso agli obiettivi di finanza pubblica sanciti negli articoli 79 e 104 dello Statuto» e infine il principio di leale collaborazione, di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Dal 1° marzo 2020, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'articolo 38-bis, comma 3, lettera d), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8. In considerazione che la norma impugnata ha avuto un assai breve periodo di vigenza e che la stessa non ha trovato medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020) la Corte dichiara cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019.

Con l'ultimo motivo di impugnazione, la Provincia autonoma di Trento censura l'articolo 1, comma 602, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della medesima legge.

Il comma 602 prevede che «salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti

strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria».

Il comma 590, primo periodo, prevede che «[a]i fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge».

Infine, la normativa fatta salva dal comma 602, cioè l'articolo 57, comma 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, dispone che «[a] decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi» alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi.

La ricorrente prospetta il rischio di un'interpretazione delle norme impugnate secondo la quale il citato articolo 57, comma 2, del decreto-legge n. 124 del 2019, come convertito, avrebbe abolito specifici vincoli alla spesa nell'ambito del riconoscimento della maggiore autonomia finanziaria degli enti autonomi, mentre le due norme della legge di bilancio, ossia il «comma 602, per effetto del combinato disposto con il comma 590», ne prevederebbero la perdurante operatività, escludendo gli stessi enti dall'ambito di applicazione del comma 590.

La Corte ritiene che la questione sollevata è manifestamente infondata, poiché muove da un presupposto interpretativo palesemente errato e che l'intervento del legislatore statale si presenta come un corpo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali.

Il giudice delle leggi sottolinea come già dalla relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2020, le disposizioni recate dall'articolo 1, commi da 590 a 602, della legge n. 160 del 2019 «si inseriscono nel quadro di revisione e di semplificazione della normativa emanata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica» e che da tale intervento restano escluse le amministrazioni territoriali. Per un verso, infatti, il comma 590 dispone la cessazione dell'applicazione di un cospicuo numero di disposizioni, contenute nell'Allegato A, in materia di contenimento e di riduzione della spesa; per altro verso, le previsioni di cui ai commi da 591 a 600 dettano una nuova disciplina, sostitutiva di quella posta dalle numerose misure non più applicabili in forza del disposto di cui al comma 590. Il comma 602, infine, prevede espressamente che le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria. Tale precisazione, poi, si accompagna all'altrettanto espressa salvezza di quanto, per gli stessi enti territoriali e relativi organismi ed enti strumentali, viene disposto dall'articolo 57, comma 2, del decreto-legge n. 124 del 2019 (la cui conversione in legge è avvenuta contestualmente all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio) in termini di cessazione dell'applicazione di una serie di misure di contenimento e di riduzione della spesa.

Ribadisce dunque la Corte che non vi è alcun motivo logico per ritenere che il comma 602 possa essere interpretato nel senso di ripristinare dei vincoli cessati ai sensi dell'articolo 57, comma 2, del decreto legge 124/2019 pertanto è da ritenere manifestamente infondate le questioni prospettate.

SENTENZA N. 70

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 febbraio-3 marzo 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020 e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella udienza pubblica del 9 marzo 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 36 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni dell'art. 1 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), fra cui quelle recate dai commi 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo; 548; e 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 – 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 120 della Costituzione – in riferimento, quest'ultimo, al principio di leale collaborazione –, nonché in relazione agli artt. 8, 16, 69, 70, 72, 73, 75, 75-bis, 79, 104 e, comunque, 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) e 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).

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

3.– La prima disposizione impugnata – l'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019 – prevede che «[n]el caso di modifiche della disciplina statale relativa ai tributi erariali, ivi inclusi i tributi propri derivati, che potrebbero produrre effetti sulla finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle

province autonome di Trento e di Bolzano, sono attivate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, procedure di monitoraggio degli effetti finanziari, al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente tale norma contrasterebbe con i «parametri statuari dell'autonomia finanziaria di cui al Titolo VI» dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione. In particolare, sarebbero violati il d.lgs. n. 268 del 1992, nonché il «principio dell'accordo per la determinazione del livello di concorso agli obiettivi di finanza pubblica sanciti negli artt. 79 e 104 Statuto» e infine il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost.

In subordine, ove la disposizione impugnata vada interpretata nel senso di escludere la necessità di un accordo per modificare i contenuti e i termini finanziari stabiliti nello statuto di autonomia, sarebbero comunque violati i sopra ricordati parametri statuari e costituzionali, con particolare riguardo, ancora una volta, al principio di leale collaborazione.

3.1.– A decorrere dal 1° marzo 2020, e quindi successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 38-bis, comma 3, lettera d), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Per effetto dello *ius superveniens*, l'Avvocatura generale ha rilevato l'improcedibilità del motivo di ricorso concernente l'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019, per sopravvenuta carenza di interesse, mentre la difesa della Provincia ricorrente ha chiesto, con istanza appositamente depositata, la declaratoria della cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale della norma citata.

L'abrogazione della norma impugnata, intervenuta nel corso del giudizio, è senza dubbio soddisfacente delle ragioni avanzate con il ricorso, così come l'assai breve periodo di vigenza della norma impugnata, insieme al contenuto di questa e alla convergente posizione manifestata dalle parti, depongono nel senso che la stessa non ha trovato medio tempore applicazione (da ultimo, sentenze n. 7 del 2021 e n. 200 del 2020).

Va, pertanto, dichiarata cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 548, della legge n. 160 del 2019.

4.– È poi impugnato il comma 290, secondo periodo, dello stesso art. 1 della legge di bilancio per il 2020, «in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo».

In base al comma 288, «[a] fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, le persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che, fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano abitualmente acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi, hanno diritto ad un rimborso in denaro, alle condizioni, nei casi e sulla base dei criteri individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 289».

Il successivo comma 290 prevede quindi che «[a] fine di garantire le risorse finanziarie necessarie per l'attribuzione dei rimborsi e le spese per le attività legate all'attuazione della misura di cui ai commi 288 e 289, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è stanziato su apposito fondo l'importo annuo di euro 3 miliardi per gli anni 2021 e 2022. Il suddetto importo è integrato con le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura, come rilevate dalla Commissione istituita ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Alla stessa Commissione, organo tecnico del richiamato ministero, quest'ultima disposizione affida la predisposizione della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva».

La censura della ricorrente si appunta, in particolare, sulle modalità d'integrazione del fondo statale costituito per l'attribuzione della misura premiale per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, definita anche «rimborso cashback», in base alla quale tutte le maggiori entrate conseguenti all'emersione di base imponibile, ivi comprese quelle raccolte sul territorio della

Provincia autonoma, confluiscono nel suddetto fondo per essere destinate a incrementare i rimborsi agli utilizzatori della moneta elettronica.

Rispetto a tale sistema normativo, che si sviluppa interamente sul piano del rapporto verticale tra lo Stato – che è l'unico soggetto che ha attivato, finanziandolo, il tentativo di emersione dell'evasione fiscale – e le persone fisiche che utilizzano la moneta elettronica, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-bis dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 268 del 1992, che determinano, fra l'altro, la devoluzione alle Province autonome di determinate quote di gettito dei tributi erariali e l'attribuzione alle stesse di tributi propri.

Ciò in forza della pretesa per cui tutte le maggiori entrate raccolte sul territorio della Provincia autonoma e derivanti dal «potenziale recupero di tributi evasi (preesistenti)», dovrebbero essere sempre e comunque assegnate alla Provincia autonoma, a prescindere dal meccanismo che le genera, dal loro ammontare, dalle responsabilità dello Stato in ordine al debito pubblico e dalla stessa necessità di finanziare integralmente le funzioni che alla medesima Provincia risultano assegnate.

4.1.– Come evidenziato nelle memorie delle parti, l'art. 1, comma 1097, lettera b), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), ha tuttavia soppresso la disposizione contenuta nell'impugnato comma 290, secondo periodo, con decorrenza dal 1° gennaio 2021.

La Provincia autonoma, in ogni caso, ritiene che il suo interesse alla decisione permanga nonostante lo *ius superveniens*, in assenza di «elementi per escludere che si siano prodotti gli effetti che essa ha inteso contrastare con il ricorso». Andrebbe infatti considerato che: a) la norma impugnata ha avuto vigenza per l'intero anno 2020; b) a decorrere dal 28 novembre 2020, è entrato in vigore l'art. 11 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 novembre 2020, n. 156 (Regolamento recante condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici) il quale, al comma 1, ultimo periodo, avrebbe ribadito il contenuto della norma impugnata; c) la misura premiale è stata attivata in via sperimentale tra l'8 e il 31 dicembre 2020.

L'Avvocatura generale ritiene, invece, che la censura sia ormai inammissibile «per sopravvenuta carenza del suo oggetto».

4.2.– Una compiuta considerazione dello *ius superveniens* porta a dichiarare cessata la materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

Va, infatti, innanzitutto rilevato che l'abrogazione della norma impugnata fa sì che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'integrazione del fondo statale destinato al funzionamento del cashback non può più realizzarsi, in difetto della previsione che consente alla citata commissione ministeriale di rilevare le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura.

L'abrogazione medesima dunque soddisfa la pretesa avanzata con il ricorso, anche perché va escluso che l'attivazione in via sperimentale tra l'8 e il 31 dicembre 2020 della misura premiale abbia potuto determinare, in tale periodo, l'applicazione della norma impugnata.

In disparte la pur significativa dichiarazione in udienza della difesa statale nel senso che la suddetta commissione ministeriale non ha compiuto alcuna rilevazione al riguardo, è dirimente, infatti, osservare che gli effetti sulle entrate, anche quelli derivanti dall'applicazione della misura del cashback, sono ormai regolati da una diversa disciplina, non solo interamente sostitutiva di quella impugnata ma, soprattutto, applicabile anche al richiamato periodo di attivazione sperimentale.

La soppressione della norma impugnata ad opera dell'art. 1, comma 1097, lettera b), della legge n. 178 del 2020, è infatti connessa ai commi da 2 a 6 dell'art. 1 della medesima legge, dove si prevede che:

– «[a] fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo» del quale è indicata la dotazione per l'anno 2022 e per i successivi anni (comma 2);

- a tale fondo «sono destinate altresì, a decorrere dall'anno 2022 [...] risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo» (comma 3);
- tali maggiori entrate sono indicate, secondo i criteri fissati dal comma 4, nella «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», redatta dalla già richiamata Commissione costituita ai sensi dell'art. 10-bis.1, comma 3, della legge n. 196 del 2009;
- di tali maggiori entrate, la Nota di aggiornamento al DEF indica la quota da destinare al predetto fondo. Inoltre, «[p]er le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione e le maggiori entrate permanenti rimangono acquisite ai rispettivi bilanci, nelle quote previste dai predetti statuti speciali» (comma 5);
- sempre a decorrere dal 2022, sono abrogate le disposizioni che avevano previsto l'istituzione del «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» (comma 6).

Il meccanismo che conduceva a incrementare i rimborsi cashback alle persone è stato quindi interamente sostituito da una nuova prospettiva che accomuna tutte le maggiori entrate permanenti derivanti dai fenomeni (cashback incluso) che determinano il miglioramento dell'adempimento spontaneo: queste, infatti, vengono destinate a un nuovo fondo rivolto a finanziare interventi in materia di riforma del sistema fiscale. In tal modo il recupero dell'evasione non incrementa più un rimborso diretto alle persone, bensì finanzia la riduzione della pressione fiscale. Siccome tale circostanza potrebbe determinare, sul piano orizzontale del rapporto tra enti, una diminuzione proprio dei gettiti delle imposte statali compartecipate, la norma prevede, in questo caso, una misura di tutela dell'assetto finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in modo da mantenerne la corrispondenza con le funzioni attribuite.

Soprattutto però rileva che in tale nuova prospettiva il citato comma 4 dell'art. 1 prevede che «[i]n ciascun anno, ai fini della determinazione delle risorse di cui al comma 3, si considerano le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nell'aggiornamento» della già menzionata relazione redatta dalla commissione ministeriale. La stessa disposizione prosegue prevedendo, tra l'altro, che «[l]e maggiori entrate di cui al periodo precedente sono considerate permanenti se per i tre anni successivi a quello oggetto di quantificazione, la somma algebrica della stima della variazione delle entrate derivanti in ciascun anno dal miglioramento dell'adempimento spontaneo risulta non negativa».

In base al criterio ora descritto le maggiori entrate, da destinare a decorrere dal 2022 al fondo per gli interventi in materia di riforma del sistema fiscale, dovranno essere rilevate considerando il miglioramento dell'adempimento spontaneo in ciascun anno compreso nel triennio precedente alla predisposizione della legge di bilancio e, quindi, per quanto qui interessa, nell'intero anno 2020.

Da ciò consegue che la valutazione degli effetti sulle entrate pubbliche derivanti dall'applicazione sperimentale del cashback dovrà avvenire non più sulla base della norma impugnata, bensì in base al nuovo criterio di quantificazione di tutte le maggiori entrate prodotte nel 2020 che siano riconducibili al miglioramento dell'adempimento spontaneo: categoria questa che, come detto, abbraccia anche l'ipotesi qui in esame.

Le considerazioni fin qui svolte portano, in conclusione, a ritenere intervenute le ragioni della cessata materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019.

5.– Con l'ultimo motivo di impugnazione, la Provincia autonoma di Trento censura l'art. 1, comma 602, della legge n. 160 del 2019, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della medesima legge.

Ai sensi della prima norma, «[f]atto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 57 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti

strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria».

La seconda di tali disposizioni, ovvero il comma 590, primo periodo, prevede che: «[a]i fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge».

Infine, la normativa fatta salva dal comma 602 – ovvero l'art. 57, comma 2, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 – dispone che: «[a] decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi» alcune puntuali disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi.

La ricorrente, in proposito, prospetta il rischio di un'interpretazione delle norme impugnate secondo la quale il citato art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito, avrebbe abolito specifici vincoli alla spesa nell'ambito del riconoscimento della maggiore autonomia finanziaria degli enti autonomi, mentre le due norme della legge di bilancio – ossia il «comma 602, per effetto del combinato disposto con il comma 590» – ne prevederebbero la perdurante operatività, escludendo gli stessi enti dall'ambito di applicazione del comma 590.

Qualora tale interpretazione fosse ritenuta attendibile, a detta della ricorrente sarebbe violato il «principio di ragionevolezza nell'ambito della disciplina del riparto delle attribuzioni rispettive dello Stato e delle Province Autonome ed, in particolare, nella materia dell'ordinamento degli Uffici e del personale, nonché dell'organizzazione (art. 8 St.; art. 16 St.; 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001)».

In subordine, l'applicazione diretta delle disposizioni statali impugnate, in quanto norme di dettaglio nella materia di coordinamento della finanza pubblica, si porrebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria garantita, in particolare, dall'art. 79, comma 4, dello statuto di autonomia e con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.1.– Preliminarmente, va disattesa l'eccezione d'inammissibilità del motivo di impugnazione spiegata dall'Avvocatura «per l'assoluta indeterminatezza del suo oggetto», che sarebbe stato formulato in modo perplesso e dubitativo.

Le questioni, dichiaratamente promosse in via cautelativa e ipotetica, sono ammissibili perché l'interpretazione prospettata non giunge al punto di perdere ogni collegamento con le disposizioni impugnate (ex multis, sentenze n. 177 e n. 144 del 2020).

5.2.– Nel merito, tuttavia, le questioni sono manifestamente infondate, per la palese erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono.

Come già emerge dalla relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2020, le disposizioni recate dall'art. 1, commi da 590 a 602, della legge n. 160 del 2019 «si inseriscono nel quadro di revisione e di semplificazione della normativa emanata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica»; da tale intervento «[r]estano escluse [...] le amministrazioni territoriali».

Per un verso, infatti, il comma 590 dispone la cessazione dell'applicazione di un cospicuo numero di disposizioni, contenute nell'Allegato A, in materia di contenimento e di riduzione della spesa; per altro verso, le previsioni di cui ai commi da 591 a 600 dettano una nuova disciplina, sostitutiva di quella posta dalle numerose misure non più applicabili in forza del disposto di cui al comma 590, caratterizzata dalla: a) previsione di un tetto unico per la macrocategoria di «spese per l'acquisto di beni e servizi», che assorbe gli specifici tetti finora previsti per singole voci di spesa; b) riconduzione a un unico versamento al bilancio dello Stato della pluralità dei versamenti prima dovuti; c)

semplificazione dei meccanismi di verifica e di asseverazione dell'attuazione della nuova disciplina da parte degli organi amministrativi e di controllo degli enti.

Appare dunque corretta l'affermazione dell'Avvocatura generale secondo cui l'intervento del legislatore statale si presenta come un corpo normativo unitario e omogeneo diretto alle sole amministrazioni non territoriali.

Il comma 602, infatti, prevede espressamente che «le disposizioni di cui ai commi da 590 a 600 non si applicano alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria».

A tale precisazione si accompagna l'altrettanto espressa salvezza di quanto, per gli stessi enti territoriali e relativi organismi ed enti strumentali, disposto dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019 – la cui conversione in legge è avvenuta contestualmente all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio – in termini di cessazione dell'applicazione di una serie di misure di contenimento e di riduzione della spesa.

Non vi è dunque alcun motivo logico per ritenere che l'espressione «[f]atto salvo» con cui si apre il comma 602 impugnato possa essere interpretata, in collegamento con il primo periodo del comma 590, nel senso di determinare il “ripristino” di vincoli cessati in forza della previsione di cui all'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019, come convertito.

L'impossibilità di ricavare dal combinato disposto dei commi 602 e 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019 un precetto lesivo per gli enti territoriali porta a ritenere manifestamente infondate anche le questioni prospettate in via subordinata, atteso che identico ne è il presupposto interpretativo.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 548, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, nonché agli artt. 79, 104 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) e 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), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 290, secondo periodo, in combinato disposto con i commi da 288 a 290, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 69, 70, 72, 73, 75 e 75-bis dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e al d.l.gs. n. 268 del 1992, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. – in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – e agli artt. 8, 16 e 79, comma 4, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 72

Materia: Copertura finanziaria delle spese previste in leggi regionali – tutela dell’ambiente.

Parametri invocati: articoli 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018).

Esito:

- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 30 e 36 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018);
- dichiarazione di estinzione del processo limitatamente alle altre questioni sollevate.

Estensore nota: Paola Garro.

Sintesi:

La legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018) modifica numerose disposizioni regionali in varie materie; il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questioni di legittimità di una serie di disposizioni ritenendo che le previsioni ivi contenute siano in contrasto con la Costituzione e precisamente con gli articoli 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s).

In primo luogo, l’articolo 30 della legge regionale è impugnato per violazione dell’articolo 81, terzo comma, Cost. La disposizione in oggetto ha inserito al comma 1 dell’articolo 15 della l.r. n. 1 del 2016 - istitutiva dell’Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche della Basilicata, di seguito EGRIB - le parole: “e l’anno 2018” dopo le parole: “anni 2016 e 2017”. Secondo l’Avvocatura dello Stato, la norma violerebbe l’articolo 81, terzo comma, Cost., poiché avrebbe esteso di un ulteriore anno (2018) il periodo di copertura degli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell’EGRIB, stimati in € 1.000.000,00 per ciascun esercizio finanziario, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria. La Corte respinge la censura basandosi sul dato letterale dell’articolo 15, comma 1, della l.r. 1 del 2006, che, come modificato dall’articolo 30 impugnato, risulta del seguente tenore: *“per gli anni 2016 e 2017 e l’anno 2018, alla copertura degli oneri relativi al contributo regionale di funzionamento dell’Ente, (...) si provvede con le seguenti variazioni sullo stanziamento di competenza (...)*. Ritengono i giudici che il legislatore lucano, con l’inserimento delle parole “e l’anno 2018” abbia esteso all’anno 2018 insieme al contributo stanziato a favore dell’EGBRI anche il criterio di copertura di una spesa già previsto per gli anni 2016 e 2017 dalla legge regionale 1 del 2016.

L’articolo 36 della l.r. 11 del 2018 ha inserito il comma 3 bis nell’articolo 28 della l.r. n. 1 del 2004 riconoscendo ai componenti e al presidente delle commissioni giudicatrici (nell’ambito di procedure di gara) - quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti da essa dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale - il rimborso delle spese di viaggio, di vitto e di alloggio, nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive amministrazioni di competenza. Secondo il ricorrente, la norma comporterebbe oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale senza prevedere la necessaria copertura finanziaria, con conseguente lesione dell’articolo 81, comma terzo, Cost. Anche questa censura è respinta perché la Corte ha accolto la tesi della difesa regionale che ha dimostrato l’esistenza nel bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020 di un apposito capitolo di spesa denominato “Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e

rimborsi spese” con la relativa provvista, in cui trovano copertura finanziaria le spese ulteriori relative alle commissioni aggiudicatrici previste dall’articolo 36 della l.r. 11 del 2018.

Gli articoli 42, 43 e 44 della legge regionale n. 11 del 2018 sono impugnati con riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., che assegna alla legislazione esclusiva statale la tutela dell’ambiente.

In particolare, l’articolo 42 aggiunge gli articoli 1 bis e 1 ter all’articolo 1 della l.r. 12 del 1979 in materia di cave, torbiere e alvei dei corsi d’acqua prevedendo che il recupero delle cave abbandonate o dismesse sia eseguito da imprese del settore estrattivo previa presentazione di un progetto di recupero ambientale e coltivazione validato e autorizzato dalla sola Regione Basilicata. L’articolo 43 disciplina il ripristino dell’officiosità degli alvei fluviali regionali prevedendo, tra l’altro, che l’estrazione dei materiali litoidi nei corsi d’acqua e nel demanio fluviale ricadenti nel territorio regionale, sia autorizzata dalla Regione Basilicata. L’articolo 44, concernente gli interventi di manutenzione urgenti per il ripristino dell’officiosità dei corsi d’acqua è impugnato in quanto prevede che gli interventi ivi previsti siano eseguiti previa presentazione da parte del soggetto interessato di un progetto di manutenzione dell’asta fluviale che deve essere validato ed autorizzato dall’ufficio regionale competente. Per tutte e tre le disposizioni in esame la ragione della lamentata illegittimità costituzionale discenderebbe, a parere dell’Avvocatura erariale, nel mancato richiamo delle discipline statali in materia ambientale nonché nella mancata previsione espressa della necessaria osservanza della legislazione statale che norma gli ambiti considerati e disciplinati dalla normativa regionale.

Nelle more del giudizio, gli articoli in esame sono stati modificati dal legislatore lucano che ha accolto i rilievi governativi. Il Consiglio dei Ministri, sul presupposto del carattere satisfattivo delle novità legislative, ha deliberato la rinuncia al ricorso limitatamente all’impugnativa degli articoli 42, 43 e 44 della legge lucana.

SENTENZA N. 72

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-30 agosto 2018, depositato in cancelleria il 31 agosto 2018, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udita nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maddalena Bruno per la Regione Basilicata, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 57 del 2018) questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 30, 36, 42, 43 e 44 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), impugnati in riferimento complessivamente agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– L'art. 30 è impugnato per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. in quanto avrebbe esteso al 2018 – senza prevedere la necessaria copertura finanziaria – gli «oneri» relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (EGRIB), stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio finanziario.

2.1.– Nelle more del presente giudizio, il legislatore lucano (mediante l'art. 8, comma 1, della legge della Regione Basilicata 20 marzo 2020, n. 10, recante «Legge di stabilità regionale 2020») è intervenuto sul testo dell'art. 15 della legge della Regione Basilicata 8 gennaio 2016, n. 1 (Istituzione dell'Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche della Basilicata – E.G.R.I.B.), aggiungendo due ulteriori commi che estendono agli anni successivi (2020-2022) sia la previsione del contributo ordinario annuale per il funzionamento dell'EGRIB (sempre nella misura di euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio) sia il criterio di copertura di questa spesa («[...] mediante uno stanziamento annuale a valere sulla Missione 09 Programma 04 del bilancio pluriennale 2020-2022»).

Tale ius superveniens non rileva tuttavia ai fini dell'odierna decisione, dovendosi escludere che l'intervento del legislatore lucano abbia assicurato la copertura finanziaria (per l'anno 2018), ritenuta mancante dal ricorrente.

2.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 non è fondata.

Il legislatore lucano, mediante l'inserimento delle parole «e l'anno 2018» dopo le parole «anni 2016 e 2017» nel comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016, ha, in effetti, esteso al 2018 gli oneri relativi al funzionamento dell'EGRIB, ma ha al contempo esteso a questo stesso anno anche la variazione sullo stanziamento di competenza ivi previsto a copertura della spesa per il funzionamento dello stesso ente.

Da questo punto di vista, il dato letterale dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016 è inequivoco: «[p]er gli anni 2016 e 2017 e l'anno 2018, alla copertura degli oneri relativi al contributo regionale di funzionamento dell'Ente, derivanti dall'applicazione della presente legge, stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio, si provvede con le seguenti variazioni sullo stanziamento di competenza [...]». In particolare, questa variazione si realizza attraverso lo spostamento di euro 1.000.000,00 dal Programma 03 («Altri fondi») della Missione 20 («Fondi e accantonamenti») al Programma 04 («Servizio idrico integrato») della Missione 09 («Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente»).

La norma impugnata ha esteso dunque al 2018, insieme al contributo stanziato a favore dell'ente finanziato, altresì il criterio di copertura di una spesa già previsto – per gli anni 2016 e 2017 – dalla legge reg. Basilicata n. 1 del 2016.

Per queste ragioni non sussistono né il difetto di copertura finanziaria né la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., lamentati dal ricorrente.

3.– Anche l'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 è impugnato per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

In particolare, l'art. 28, comma 3-bis, della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2004), introdotto dall'impugnato art. 36, riconosce ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici, «quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, [...] le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza».

Secondo il ricorrente, la norma, che comporta oneri aggiuntivi, non prevederebbe la necessaria copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La Regione si difende sostenendo che la violazione contestata è «insussistente», in quanto la copertura finanziaria sarebbe presente nel capitolo di spesa U03318 Anno 2018 con un importo stanziato di euro 119.234,00 (che diventerebbero euro 100.000,00 sia per il 2019 sia per il 2020) e con la descrizione di «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese».

3.1.– Nemmeno la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 è fondata.

3.1.1.– L'art. 28, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004 stabilisce che, «[q]uando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni, la Regione Basilicata demanda la valutazione dell'offerta ad una commissione giudicatrice, nominata ai sensi dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo».

La norma impugnata ha riconosciuto ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici il rimborso delle «spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza», che si aggiunge all'indennità («di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 1.000,00 da determinarsi in sede di attribuzione dell'incarico, in ragione del valore e della complessità dell'appalto nonché del numero delle offerte pervenute») già prevista nel caso in cui siano scelti «tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale» (art. 28, comma 3, così sostituito dall'art. 79, comma 2, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 «Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016»).

In sintesi, se i componenti delle commissioni giudicatrici sono scelti tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, ad essi spettano

l'indennità e il rimborso spese; se, invece, sono scelti tra dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, spetta loro solo il rimborso spese.

3.1.2.– Da quanto esposto si deduce chiaramente che la previsione censurata prevede un onere finanziario ulteriore rispetto a quanto già previsto, aggiungendo all'indennità (spettante ai soli funzionari che siano nominati come componenti delle commissioni giudicatrici) anche il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i funzionari e i dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale.

Al contempo, nella legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 non si rinviene alcuna norma recante la relativa copertura finanziaria; anzi, l'art. 77 (rubricato «Neutralità finanziaria») prevede che «[d]alla presente legge non derivano nuovi oneri a carico del bilancio regionale». Dal canto suo la legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, nel cui art. 28 si inserisce il comma 3-bis, introdotto dalla norma impugnata, reca una previsione di copertura finanziaria (art. 64) limitata agli anni 2004, 2005 e 2006, che sicuramente non vale a “coprire” la censurata nuova spesa, introdotta nel 2018.

Ciò nondimeno, l'impugnativa statale non può essere accolta.

Infatti, l'Allegato 2 alla delibera della Giunta regionale della Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto l'«Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del “Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020”», approvato, quest'ultimo, con la legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020), prevede, in relazione alla Missione 01, Programma 03, Macroaggregato 109 («Rimborsi e poste correttive delle entrate»), Capitolo 03318 («Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese»), la copertura finanziaria per gli anni 2018, 2019 e 2020, indicando una previsione di competenza di euro 100.000,00 per gli anni 2018, 2019 e 2020 e una previsione di cassa di euro 141.446,00 per l'anno 2018.

L'esistenza di un apposito capitolo di spesa denominato «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese», con la relativa provvista, e l'inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata inducono, quindi, questa Corte ad accogliere il rilievo della difesa della Regione Basilicata e a rigettare le censure statali.

4.– Sono, inoltre, impugnati gli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nelle more del presente giudizio è intervenuta la legge della Regione Basilicata 12 ottobre 2018, n. 28, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. 27 marzo 1979, n. 12 e ss.mm.ii. (Disciplina della coltivazione di cave e torbiere e di inerti degli alvei dei corsi d'acqua) e alla L.R. 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2018)», i cui artt. 2 e 3 hanno modificato, rispettivamente, la normativa introdotta dal censurato art. 42 e gli impugnati artt. 43 e 44.

Le novità legislative sopravvenute hanno indotto il Consiglio dei ministri – sul presupposto del loro carattere satisfattivo – a deliberare la rinuncia al presente ricorso, formalizzata con atto depositato il 15 ottobre 2020.

La Regione Basilicata – conformemente alla delibera della Giunta regionale n. 987 del 26 settembre 2018 – si è costituita in giudizio solo «con riferimento» alle censure mosse all'art. 36 (oltre che ad altre norme, oggetto di separata pronuncia). La difesa regionale non ha quindi svolto – né, del resto, avrebbe potuto svolgere – alcuna argomentazione in merito all'impugnativa degli artt. 42, 43 e 44 (a differenza di quanto avvenuto nel giudizio definito da questa Corte nel senso della cessazione della materia del contendere con la sentenza n. 234 del 2017).

Si deve pertanto ritenere che, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 43 e 44, oggetto del presente giudizio, l'intervenuta rinuncia, in mancanza di costituzione, sul punto, della Regione resistente, determini, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle dette questioni (sentenza n. 166 del 2020; in generale, ex multis, sentenze n. 11 e n. 9 del 2021 e ordinanze n. 51, n. 43, n. 13 e n. 12 del 2021).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 42, 43 e 44 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2021.

Sentenza: 9 febbraio 2021, n. 74

Materia: Tutela dell'ambiente e del paesaggio.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);

- illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale»;

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 5, 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).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 26 della l.r. 52/2019 dispone che, in conformità con le procedure ed i limiti previsti dall'art. 149, comma 1, lett. b) del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ed al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella, è consentito nelle zone dichiarate infette l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-culturali apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

Al fine di inquadrare le questioni, occorre esaminare in via preliminare il panorama normativo di interesse, volto al contenimento e al superamento dei danni prodotti dal batterio della Xylella fastidiosa, che ha colpito gli oliveti pugliesi.

Fondamentale per ciò è il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e del settore ittico nonché di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2019, n. 44 che all'art. 8-ter, comma 1, ha statuito che «per un periodo di sette anni il proprietario, il conduttore o il detentore a qualsiasi titolo di terreni può procedere, previa comunicazione alla regione, all'estirpazione di olivi situati in una zona infetta dalla Xylella fastidiosa, con esclusione di quelli situati nella zona di contenimento di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, e successive modificazioni, in deroga a quanto disposto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, e ad ogni disposizione

vigente anche in materia vincolistica nonché in esenzione dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal procedimento di valutazione di incidenza ambientale».

In tal modo si è espressamente introdotta una disciplina derogatoria della normativa vincolistica, al fine di apprestare una risposta quanto più veloce ed efficace contro la diffusione del batterio. Deroga – è bene porre in evidenza tale aspetto – che dal citato decreto-legge non è prevista anche per le attività di impianto nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico. Alla luce del citato decreto-legge, infatti, l'impianto di nuove specie, allorché ricadente in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, deve rispettare i vincoli previsti dal d.lgs. n. 42 del 2004: ossia essere sottoposto ad autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Proprio in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la “ricostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da *Xylella fastidiosa*”, approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

È l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[le operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di ulivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

Fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1, pertanto, gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti – così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo – a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004».

Tracciato nelle sue linee essenziali il quadro normativo di riferimento, la Corte passa all'esame delle singole questioni sull'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

Come da essa ripetutamente affermato «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Ha, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

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

Il legislatore regionale pugliese, consentendo, con la norma impugnata, l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica ponendosi in contrasto con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali – recanti, il primo, la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e, il secondo, l'individuazione

tassativa delle tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di detta autorizzazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 36 così dispone: «[a] integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

L'art. 36 è composto da due distinte norme, entrambe impugnate.

La prima prevede che, ad integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge Regione Puglia n. 20/1998 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale.

In diverse occasioni la Corte ha affermato la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 240 del 2020, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

La questione non viene ritenuta fondata dalla Corte in quanto dall'art. 36 non è ricavabile una deroga all'art. 145, comma 5, Codice beni culturali e al richiamato principio di concertazione necessaria; contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, pertanto, la norma impugnata, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all'art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Partecipazione, questa, che, anche a seguito delle modifiche normative introdotte dalla norma impugnata, continua, in definitiva, ad essere assicurata; onde la non fondatezza della questione.

La seconda norma di cui si compone l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'essa impugnata, dispone che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dall'art. 45, commi 3 e 4, delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti, anche: NTA del PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale.

La questione di legittimità costituzionale, promossa dal ricorrente, è fondata, poiché la norma impugnata si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, che trova riconoscimento ed espressione nell'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006).

L'impugnato art. 36, in parte qua, nel condizionare l'applicabilità delle previsioni paesaggistiche di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, non alla presenza di più stringenti norme di tutela

già previste negli strumenti urbanistici, ma a mere scelte urbanistiche dei Comuni, i quali possono limitarsi a manifestare la semplice volontà di non avvalersi delle richiamate disposizioni paesaggistiche, si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica nei termini sopra precisati e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

L'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 viene dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

SENTENZA N. 74

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 gennaio-7 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2020, iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Udito nella udienza pubblica del 9 febbraio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 36 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– Le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative agli artt. 10, 35, 44, 45, 47 e 49 della medesima legge reg. Puglia n. 52 del 2019, impugnati in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., sono state decise con la sentenza n. 36 del 2021.

2.– L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, al comma 1, così dispone: «[i]n conformità con le procedure e i limiti previsti dall'articolo 149, comma 1, lettera b), 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 al fine di garantire la biodiversità agricola e la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio della xylella, è consentita nelle aree dichiarate infette l'attività di impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale».

2.1.– Per un verso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene il richiamato art. 26 invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto non rientrerebbe nelle competenze regionali l'individuazione unilaterale delle attività che possono essere ricondotte alle ordinarie attività agro-silvo-pastorali, le quali, ai sensi dell'art. 149, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio

2202, n. 137) (d'ora in avanti, anche: cod. beni culturali), consentono l'esonero dell'autorizzazione paesaggistica.

Per un altro verso, il ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione regionale sia costituzionalmente illegittima anche per contrasto con la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 e l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Sostiene l'Avvocatura generale, infatti, che la norma impugnata introdurrebbe un regime derogatorio in contrasto con la citata norma statale, la quale, in tema di valutazione di incidenza ambientale (VINCA), non consentirebbe deroghe.

2.2.– Al fine di inquadrare le questioni, è preliminarmente opportuno tratteggiare il panorama normativo di interesse, volto al contenimento e al superamento dei danni prodotti dal batterio della *Xylella fastidiosa*, che ha colpito gli oliveti pugliesi.

2.2.1.– La vicenda della diffusione del batterio della *Xylella* – rispetto alla quale è stata anche svolta un'indagine conoscitiva dalla XIII Commissione Agricoltura della Camera, conclusasi il 21 febbraio 2019 – si è dimostrata drammatica da un punto di vista ambientale e produttivo per gli oliveti presenti nella Regione Puglia, dando luogo, in ragione di ciò, a una serie di interventi di diversa natura e a vari livelli.

A seguito della ricordata indagine parlamentare, è intervenuto il decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e del settore ittico nonché di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2019, n. 44.

2.2.2.– Per ciò che maggiormente rileva in questa sede, all'art. 8-ter, comma 1, del d.l. n. 27 del 2019, come convertito, si è statuito che «per un periodo di sette anni il proprietario, il conduttore o il detentore a qualsiasi titolo di terreni può procedere, previa comunicazione alla regione, all'estirpazione di olivi situati in una zona infetta dalla *Xylella fastidiosa*, con esclusione di quelli situati nella zona di contenimento di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2015/789 della Commissione, del 18 maggio 2015, e successive modificazioni, in deroga a quanto disposto dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, e ad ogni disposizione vigente anche in materia vincolistica nonché in esenzione dai procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal procedimento di valutazione di incidenza ambientale».

In tal modo si è espressamente introdotta una disciplina derogatoria della normativa vincolistica, al fine di apprestare una risposta quanto più veloce ed efficace contro la diffusione del batterio. Deroga – è bene porre in evidenza tale aspetto – che dal citato decreto-legge non è prevista anche per le attività di impianto nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico. Alla luce del citato decreto-legge, infatti, l'impianto di nuove specie, allorché ricadente in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, deve (recte: avrebbe dovuto) rispettare i vincoli previsti dal d.lgs. n. 42 del 2004: ossia essere sottoposto ad autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

2.2.3.– Proprio in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la “[r]icostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da *Xylella fastidiosa*”, approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

È l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[l]e operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere

ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di olivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

Fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1, pertanto, gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti – così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo – a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004».

2.2.4.– È proprio nel contesto normativo tracciato dall'analizzato art. 2 del protocollo che si inserisce l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, il quale, come si è già ricordato, consente nelle zone dichiarate infette l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-colturali, comunque sia denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale.

2.3.– Tracciato nelle sue linee essenziali il quadro normativo di riferimento, è possibile passare all'esame delle singole questioni sull'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019.

2.4.– Come si è già ricordato, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché il legislatore regionale avrebbe previsto un caso di esonero dall'autorizzazione diverso da quelli contemplati dall'art. 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, così, del pari, violando la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo decreto legislativo.

La questione è fondata.

2.4.1.– Come già ha avuto modo di chiarire questa Corte, «[s]petta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017). Si è, inoltre, affermato che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 189 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

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

2.4.2.– Il legislatore regionale pugliese, consentendo, con la norma impugnata, l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, così statuendo, si pone, pertanto, in contrasto con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali – recanti, il primo, la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e, il secondo, l'individuazione tassativa delle tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di detta autorizzazione – e risulta, quindi, invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.4.3. Deve, allora, concludersi per l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, non sottraendosi alla censura nemmeno il suo comma 2, a norma del quale, «[n]el termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale può motivatamente deliberare l'esclusione, in tutto o in parte, delle aree in cui non è applicabile la deroga di cui al comma 1».

Resta assorbita l'ulteriore questione sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in riferimento alla direttiva 92/43/CEE e all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 36 così dispone: «[a] integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali sono consentite le attività previste dalla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale, e dall'articolo 45, commi 3 e 4 delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

L'art. 36 è composto da due distinte norme, entrambe impugnate.

3.1.– La prima norma prevede che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge della Regione Puglia 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), senza necessità di approvazione regionale.

Lo Stato denuncia l'invasione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la previsione regionale contrasterebbe con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, «in quanto non è assicurata la partecipazione del competente Ministero dei Beni culturali nel procedimento di adeguamento della variante del PUG (che si verrebbe a determinare a seguito dell'approvazione degli interventi previsti dalla stessa L.R. n. 20 del 1998) al PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]».

La questione non è fondata.

In diverse occasioni questa Corte ha affermato la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla «concertazione rigorosamente necessaria» (così sentenza n. 64 del 2015) tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 240 del 2020, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013).

Dall'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 non è ricavabile una deroga all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali e al richiamato principio di concertazione necessaria; contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, pertanto, la norma impugnata, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all'art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. Partecipazione, questa, che, anche a seguito delle modifiche normative introdotte dalla norma impugnata, continua, in definitiva, ad essere assicurata; onde la non fondatezza della questione.

3.2.– La seconda norma di cui si compone l'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, anch'essa impugnata, dispone che, a integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dall'art. 45, commi 3 e 4, delle norme tecniche d'attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (d'ora in avanti, anche: NTA del PPTR), salvo che il Comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale.

La disposizione regionale è impugnata solo laddove fa salva la facoltà del Comune di esprimere la volontà di non avvalersi delle norme di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, mediante apposita delibera comunale, poiché solo sul punto contrasterebbe con il principio di immediata cogenza e prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale, di cui al citato art. 143, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, risultando, pertanto, invasiva della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri fonda, infatti, le proprie censure sul presupposto che l'art. 45, commi 3 e 4, delle citate NTA del PPTR, riferendosi alle disposizioni dei territori costieri, detterebbe una disciplina che, ai sensi dell'art. 143, comma 9, del d.lgs. n. 42 del 2004, sarebbe immediatamente cogente e prevalente sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale.

3.2.1.– È necessario, pertanto, prendere in considerazione, seppur rapidamente, il contenuto normativo del citato art. 45, commi 3 e 4.

Tale articolo, recante la rubrica «Prescrizioni per i “Territori costieri” e i “Territori contermini ai laghi”», prevede al comma 3 che, «[f]atte salve la procedura di autorizzazione paesaggistica e le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di qualità e delle normative d’uso di cui all’art. 37, nonché degli atti di governo del territorio vigenti ove più restrittivi», sono ammissibili varie attività – specificamente elencate – che hanno lo scopo di valorizzare e riqualificare i beni paesaggistici contemplati dalla disposizione normativa, se e nella misura in cui non compromettano i caratteri naturali e siano coerenti con i caratteri paesaggistici in cui si inseriscono.

In altri termini, il comma 3, precisando la necessità di rispettare le procedure di autorizzazione paesaggistica e le previsioni in materia di condono edilizio, contiene una serie di norme permissive, escludendo peraltro espressamente gli interventi ivi contemplati in presenza di atti di governo del territorio più restrittivi; il comma 4, invece, contiene semplici raccomandazioni, di per sé sprovviste di efficacia cogente e alle quali gli enti locali possano non dare attuazione semplicemente rimanendo inerti.

Diversamente da quanto presuppone il Presidente del Consiglio dei ministri, la citata normativa paesaggistica, esprimendo, per un verso, norme permissive che possono non trovare applicazione in presenza di atti di governo del territorio più restrittivi, e, per l’altro, norme programmatiche, non presenta, quindi, una portata immediatamente cogente e incondizionatamente precettiva.

Non ostante ciò la questione di legittimità costituzionale, promossa dal ricorrente, è fondata, poiché la norma impugnata si pone, comunque sia, in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, che trova riconoscimento ed espressione nell’art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

3.2.2.– Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006).

L’impugnato art. 36, in parte qua, nel condizionare l’applicabilità delle previsioni paesaggistiche di cui al citato art. 45, commi 3 e 4, non alla presenza di più stringenti norme di tutela già previste negli strumenti urbanistici, ma a mere scelte urbanistiche dei Comuni, i quali possono limitarsi a manifestare la semplice volontà di non avvalersi delle richiamate disposizioni paesaggistiche, si pone in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica nei termini sopra precisati e quindi viola l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 143, comma 9, cod. beni culturali.

3.2.3.– L’art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 va dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale».

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 26 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, limitatamente alle parole: «, salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale»;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 145, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

Sentenza: 24 febbraio 2021, n. 75

Materia: Agricoltura – credito - ordinamento civile.

Parametri invocati: art. 14, primo comma, lettera a) e art. 17, primo comma, lettera e) dello Statuto della Regione Siciliana, art. 117, secondo comma, lett. l) e art. 3 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Ricorrente: Corte di Cassazione.

Oggetto: articolo 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto.

Sintesi:

La norma censurata prevede che «[a] fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane singole e/o associate, colpite dalla grave crisi di mercato nel corso del 2004 e del 2005, gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, nonché per le aziende agrumicole, ortofrutticole e terricole, quelle in scadenza al 31 maggio 2006, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Alle suddette operazioni di proroga si applica, a totale carico del beneficiario, il tasso di riferimento vigente al momento della scadenza della passività».

La Corte di Cassazione ritiene che la Regione abbia superato i limiti della competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura, di cui all'art. 14, primo comma, lettera a), dello Statuto della Regione Siciliana, e della competenza concorrente in materia di credito, di cui al successivo art. 17, primo comma, lettera e), e che essa abbia illegittimamente interferito sulle regole civilistiche dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie e sulle conseguenze dell'inadempimento in materia di «ordinamento civile», che è materia riservata al legislatore statale in ragione del rispetto del precetto di uguaglianza (art. 3 Cost.) che prescrive di disciplinare in modo uniforme i rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale e che si impone anche alle Regioni a statuto speciale.

Nel merito la questione è stata ritenuta fondata.

La Corte costituzionale ha innanzitutto escluso la lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, così come prospettata dalla difesa della Regione, che richiama in questo senso un risalente parere del proprio ufficio legislativo e legale, reso in riferimento alla legge della Regione Siciliana 28 settembre 1999, n. 22 (Interventi urgenti per il settore agricolo), che aveva contenuto analogo a quello della disposizione regionale oggi all'esame. La difesa della Regione, richiamandosi al suddetto parere, sostiene che la norma censurata non avrebbe carattere precettivo, bensì meramente "propulsivo", costituendo solo un invito a porre in essere la prevista proroga delle passività riferite alla rateizzazione, ciò che non avrebbe condizionato sul piano privatistico la volontà delle parti. Il tenore letterale della normativa censurata non consente, però, l'accoglimento della interpretazione proposta dalla difesa regionale, in quanto il termine «prorogano», usato dalla disposizione censurata, ha una valenza chiaramente precettiva e, pertanto, incompatibile con la pretesa che si tratti di un mero invito a porre in essere una proroga. D'altra parte, ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica.

Pertanto, la Corte costituzionale ha osservato che, quando il legislatore siciliano in passato ha previsto la facoltà di proroga delle passività agrarie da parte degli enti e degli istituti di credito, ha

utilizzato l'espressione «possono prorogare» piuttosto che «prorogano», prevedendo, inoltre, uno stanziamento in denaro.

L'art. 20, comma 11, della legge in oggetto, censurato, proroga le rate dei crediti agrari. Potrebbe così sembrare afferente sia alla materia agricoltura, di competenza esclusiva della Regione, sia alla materia del credito, che integra una competenza regionale concorrente. Ma, nonostante la suddetta connessione, secondo la Corte deve essere esclusa l'inerenza alla materia agricoltura, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l'utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo. In proposito, la difesa della Regione si basa su una risalente giurisprudenza della stessa Corte in materia di riduzione dei canoni agrari e di estaglio che, pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le Regioni potessero adottare alcune previsioni di stampo privatistico (sentenze n. 160 del 1969, n. 34 del 1962, n. 37 del 1961, n. 21 del 1959, n. 6 del 1958, n. 109, n. 36 e n. 35 del 1957). Le suddette decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia agricoltura di competenza esclusiva di Regioni a statuto speciale nell'attesa di una riforma complessiva del settore. Pertanto, l'attrazione alla materia agricoltura è stata ritenuta sussistente con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l'attività creditizia, che viene in rilievo nella specie, ancorché strumentale all'esercizio dell'agricoltura. Secondo la Corte non può neppure ritenersi che la Regione abbia legittimamente legiferato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito in quanto tale competenza attiene all'organizzazione del sistema creditizio regionale.

La specifica fattispecie in esame, secondo la Corte, inerisce, al contrario, alle condizioni del sinallagma privatistico, intervenendo sul tempo di adempimento dell'obbligazione, con una previsione normativa che incide sull'autonomia negoziale. Pertanto, secondo la Corte, la disciplina censurata deve essere ricondotta non alla materia del credito ma alla disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza che, in tale materia, è esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, in quanto in contrasto con l'art. 3 Cost. nonché invasivo della competenza legislativa statale in materia di diritto privato.

SENTENZA N. 75

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra l'Azienda agricola Emilia Foderà snc e altri e la Dobank spa, quale rappresentante della Unicredit spa, con ordinanza del 9 dicembre 2019, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione, fuori termine, dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà, nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 9 dicembre 2019 (r.o. n. 95 del 2020) la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 14, primo comma, lettera a), 17, primo comma, lettera e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie), nella parte in cui prevede che «gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005».

La norma censurata prevede che «[a] fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane singole e/o associate, colpite dalla grave crisi di mercato nel corso del 2004 e del 2005, gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario prorogano di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, nonché per le aziende agrumicole, ortofrutticole e terricole, quelle in scadenza al 31 maggio 2006, purché contratte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Alle suddette operazioni di proroga si applica, a totale carico del beneficiario, il tasso di riferimento vigente al momento della scadenza della passività».

La Corte rimettente ritiene che la Regione, prorogando di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, purché contratte in epoca antecedente alla stessa legge regionale, abbia superato i limiti della competenza legislativa statutaria esclusiva in materia di agricoltura, di cui all'art. 14, primo comma, lettera a), dello Statuto della Regione Siciliana, e della competenza concorrente in materia di credito, di cui al successivo art. 17,

primo comma, lettera e), invadendo la sfera di attribuzioni del legislatore statale in materia di diritto privato, in proposito richiamando l'art. 3 Cost., che impone un trattamento uniforme dei rapporti privatistici su tutto il territorio nazionale.

2.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità, per tardività, della costituzione dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà, avvenuta oltre il termine perentorio previsto dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione in Gazzetta Ufficiale; tale termine, infatti, scadeva l'8 settembre 2020, essendo la pubblicazione avvenuta il 19 agosto 2020, mentre l'atto di costituzione delle parti private è stato depositato nella cancelleria di questa Corte il 18 settembre 2020, poiché ai giudizi in via incidentale innanzi a questa Corte non si applica la sospensione feriale dei termini.

3.– Quanto ai profili di inammissibilità dedotti dalla difesa regionale, questi si riferiscono al difetto di motivazione dell'ordinanza sulla non manifesta infondatezza e all'ineidoneità del termine a difesa, poiché la notifica alla Regione dell'ordinanza della Corte di cassazione è avvenuta solo dopo il deposito presso la cancelleria di questa Corte.

Tale eccezione è infondata; invero, l'art. 3 delle Norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale prevede quale unico termine perentorio per la costituzione nel giudizio di costituzionalità quello di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale.

4.– L'ulteriore eccezione di inammissibilità è riferita al difetto di motivazione per l'omessa indicazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost.; anch'essa è infondata, invero il richiamo alla violazione dell'ordinamento civile si evince dall'evocazione dell'art. 3 Cost. La violazione del principio di uguaglianza è, infatti, argomentata dalla necessità di garantire in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale, le regole di disciplina dei rapporti privatistici; inoltre l'ordinanza di rimessione fa esplicito riferimento alla indebita invasione della sfera di competenza statale nel diritto privato.

5.– Nel merito la questione è fondata.

Va innanzitutto esclusa la lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, così come prospettata dalla difesa della Regione, che richiama in questo senso un risalente parere del proprio ufficio legislativo e legale, reso in riferimento alla legge della Regione Siciliana 28 settembre 1999, n. 22 (Interventi urgenti per il settore agricolo), che aveva contenuto analogo a quello della disposizione regionale oggi all'esame.

La difesa della Regione, richiamandosi al suddetto parere, sostiene che la norma censurata non avrebbe carattere precettivo, bensì meramente "propulsivo", costituendo solo un invito a porre in essere la prevista proroga delle passività riferite alla rateizzazione, ciò che non avrebbe condizionato sul piano privatistico la volontà delle parti.

6.– Il tenore letterale della normativa censurata non consente, però, l'accoglimento della interpretazione proposta dalla difesa regionale, in quanto il termine «prorogano», usato dalla disposizione censurata, ha una valenza chiaramente precettiva e, pertanto, incompatibile con la pretesa che si tratti di un mero invito a porre in essere una proroga. D'altra parte, ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica.

7.– Peraltro, va osservato che, quando il legislatore siciliano in passato ha previsto la facoltà di proroga delle passività agrarie da parte degli enti e degli istituti di credito, ha utilizzato l'espressione «possono prorogare» piuttosto che «prorogano», prevedendo, inoltre, uno stanziamento in denaro (in tal senso l'art. 58 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) che, nell'individuare forme di finanziamento di soccorso per le passività agricole in scadenza entro il 30.12.2002, prevede la possibilità di riconoscere il concorso pubblico nel pagamento degli interessi; e l'art. 18-bis della legge della Regione Siciliana 21 settembre 2005, n. 11 (Riordino della disciplina dell'attività di garanzia collettiva dei fidi), introdotto dall'art. 80, comma 10, della legge della Regione Siciliana 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010), che prevede l'autorizzazione di spesa di 10 mila migliaia di euro sotto forma di garanzia e contributo in conto interessi).

8.– L'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, censurata, proroga le rate dei crediti agrari. Potrebbe così sembrare afferente sia alla materia agricoltura, di competenza esclusiva della Regione, sia alla materia del credito, che integra una competenza regionale concorrente.

Ma, nonostante la suddetta connessione, va innanzitutto esclusa l'inerenza alla materia agricoltura, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l'utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo.

In proposito, la difesa della Regione si basa su una risalente giurisprudenza di questa Corte in materia di riduzione dei canoni agrari e di estaglio che, pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le Regioni potessero adottare alcune previsioni di stampo privatistico (sentenze n. 160 del 1969, n. 34 del 1962, n. 37 del 1961, n. 21 del 1959, n. 6 del 1958, n. 109, n. 36 e n. 35 del 1957).

Le suddette decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia agricoltura di competenza esclusiva di Regioni a statuto speciale nell'attesa di una riforma complessiva del settore.

Pertanto, l'attrazione alla materia agricoltura è stata ritenuta con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l'attività creditizia, che viene in rilievo nella specie, ancorché strumentale all'esercizio dell'agricoltura.

Neppure può ritenersi che la Regione abbia legittimamente legiferato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito, competenza che attiene all'organizzazione del sistema creditizio regionale.

La specifica fattispecie in esame inerisce, al contrario, alle condizioni del sinallagma privatistico, intervenendo sul tempo di adempimento dell'obbligazione, con una previsione normativa che incide sull'autonomia negoziale.

Pertanto, la disciplina censurata va ricondotta non alla materia del credito, ma alla disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l'autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza che, in tale materia, è esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2005, in contrasto con l'art. 3 Cost. nonché invasivo della competenza legislativa statale in materia di diritto privato.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la costituzione dell'Azienda agricola Emilia Foderà snc e di Cesare Foderà;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22 dicembre 2005, n. 19 (Misure finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2005. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 76

Materia: Tutela dell'ambiente.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettera s) e 120, primo comma, della Costituzione e articoli 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Oggetto: articolo 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni).

Esito: illegittimità costituzionale dell'articolo 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), nella parte in cui introduce l'articolo 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: L'intervento manutentivo di una legge del 2007 in materia di gestione dei rifiuti dispone: «*1. [f]atta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa.*

2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, la tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la Regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella 1 dell'articolo 5 del D.M. 27 settembre 2010 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020.

3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata.

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti».

Secondo parte ricorrente la disposizione impugnata, sarebbe in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ambiente, in quanto si pone in contrasto con i livelli uniformi fissati dal decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente) e dell'articolo 120, primo comma della Costituzione, poiché introduce un limite alla circolazione dei rifiuti.

La Corte accoglie la prospettazione di parte ricorrente.

La disposizione impugnata interviene sulla disciplina dello smaltimento dei rifiuti, materia che per costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 150 e n. 126 del 2018), *in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia «governo del territorio»* (ex multis, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 151 del 2011, n. 225 del 2009, n. 380 del 2007, n. 62 del 2005 e n. 259 del 2004). La disciplina statale, posta anche in attuazione degli obblighi comunitari, costituisce un livello di tutela uniforme, inderogabile dal legislatore regionale (sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009). Essa si impone necessariamente anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta, la quale è peraltro priva di competenza statutaria in materia ambientale e in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009).

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) agli articoli 182 e 182 bis fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti, tra cui rilevano i principi di autosufficienza e di prossimità nello smaltimento dei rifiuti. L'articolo 182 in particolare, definisce lo smaltimento dei rifiuti, le cui attività sono disciplinate dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), quale fase residuale della loro gestione, da esperire solo nel caso in cui vi sia l'impossibilità tecnica ed economica di porre in essere operazioni di recupero. La disposizione citata stabilisce altresì il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali che prevedano diversamente per raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

L'articolo 182 bis poi, stabilisce che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, volta a realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

I principi di autosufficienza e prossimità trovano attuazione, sul piano organizzativo, attraverso l'intervento di tutti i livelli di governo, secondo quanto stabilito dagli articoli da 195 a 208 del codice ambiente, che, sulla base dei criteri generali fissati dallo Stato, differenzia per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, lascia alle Regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti.

In base a quanto previsto dai rispettivi piani regionali, regolati dagli articoli 199 e 200 del codice ambiente, le Regioni esercitano le proprie competenze concernenti l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, sempre nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità.

Con particolare riferimento allo smaltimento in discarica, infine, è l'articolo 182 sopra richiamato rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, che a sua volta, rinvia alla legislazione di settore per quanto concerne le autorizzazioni alla costruzione di nuove discariche, nel rispetto delle previsioni del piano regionale.

La Corte ritiene legittima sia la facoltà della Regione di valutare l'opportunità di realizzare nuove discariche, sia l'aver previsto nella disposizione impugnata il disincentivo al ricorso alla discarica, per cui respinge le censure all'articolo 21, comma 2, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'articolo 16 bis della legge regionale n. 31 del 2007 ove si prevede che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Essa è ritenuta conforme all'articolo 182 del codice ambiente, che prevede esso stesso il divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali.

La Corte giudica illegittime le modalità con le quali gli obiettivi enunciati si vorrebbero realizzare.

Il comma 2 dell'articolo 16 bis si pone l'obiettivo di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, al fine di disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni. Esso viene realizzato attraverso il divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di siffatti rifiuti, ossia i rifiuti inerti non soggetti a caratterizzazione nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020.

La previsione opera una “cristallizzazione” *in via legislativa dell'esistente, sull'assunto che il fabbisogno regionale sarebbe sufficientemente coperto, sia per quanto concerne la domanda interna, sia per quella extraregionale*. La valutazione di autosufficienza avviene però al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal codice dell'ambiente e attraverso un intervento legislativo ben diverso da quelli che già erano stati sottoposti al vaglio di legittimità della Corte. Le disposizioni legislative scrutinate erano relative a casi concernenti misure sospensive dei procedimenti autorizzativi concernenti gli impianti di trattamento dei rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti, ovvero dei criteri regionali di localizzazione (sentenze n. 289 del 2019 e n. 150 del 2018), con misure transitorie e di salvaguardia, ritenute compatibili quindi con l'assetto costituzionale delle competenze.

Invece la Regione autonoma Valle d'Aosta sottrae in via legislativa, la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti agli strumenti di pianificazione, ponendosi quindi in contrasto con l'articolo 182 del codice ambiente, che rinviando al d.lgs. n. 36 del 2003, il quale richiama le procedure e la pianificazione di cui al codice dell'ambiente per lo smaltimento dei rifiuti in discarica e l'autorizzazione dei relativi impianti. Il disincentivo alla realizzazione di nuove discariche nella previsione del comma 3 del medesimo articolo 16 bis, che consente il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata, è anch'esso lesivo dell'assetto delle competenze legislative previste in materia ambiente dalla Costituzione.

Si è infatti in presenza, sempre per il fine di un contenimento della movimentazione dei rifiuti, *di un'ulteriore cristallizzazione dell'esistente, che non riguarda solo gli impianti, ma anche le tipologie e i quantitativi di rifiuti extraregionali conferibili nelle discariche del territorio valdostano* e ciò comporta altresì una lesione dell'articolo 120, primo comma, Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni.

La Corte afferma nuovamente che un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati.

Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'articolo 120, primo comma, Costituzione, vincolo che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 e n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000). Per tali tipologie di rifiuti, infatti, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 10 del 2009), per cui non possono e non devono essere fissati da parte del legislatore regionale tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, al fine di limitarne lo smaltimento nel proprio territorio, trattandosi di misure incompatibili con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta (sentenza n. 227 del 2020).

Viene altresì dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell'articolo 16 bis che attribuisce alla Giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

La disposizione, in ragione della stretta connessione con i commi 2 e 3, consentirebbe ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (sentenza n. 227 del 2020), i cui criteri di ammissibilità sono previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e non derogabili, perché afferenti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, dal legislatore regionale.

SENTENZA N. 76

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-17 aprile 2020, depositato in cancelleria il 16 aprile 2020, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto ai sensi del punto l) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2020, ha impugnato l'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), che ha introdotto l'art. 16-bis nella legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

1.1.– Tale articolo prevede che: «1.[f]atta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa. 2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, la tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la Regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella 1 dell'articolo 5 del D.M. 27 settembre 2010 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020. 3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità

in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata. 4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti».

2.– Secondo lo Stato le disposizioni impugnate introdurrebbero modalità di gestione dei rifiuti speciali che, oltre a eccedere le competenze statutarie, contrasterebbero con i livelli uniformi di tutela ambientale fissati dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente), introducendo altresì un limite alla circolazione dei rifiuti tra le Regioni.

2.1.– In primo luogo, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli artt. 182 e 182-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (da qui: cod. ambiente), recanti i principi di autosufficienza e di prossimità nello smaltimento dei rifiuti, che solo per i rifiuti urbani non pericolosi si declinerebbero in un divieto di smaltimento al di fuori della Regione.

Le disposizioni impugnate, invece, introdurrebbero indebitamente stringenti limitazioni alla circolazione e gestione dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, per cui vigerebbe solamente il criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati; in tal modo, vi sarebbe un contrasto anche con il concetto di «rete integrata e adeguata», la quale presupporrebbe una possibilità d'interconnessione tra i vari siti costituenti il sistema integrato, senza blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

2.2.– In secondo luogo, i limiti allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale disposti dalla normativa oggetto d'impugnazione contrasterebbero con l'art. 120, primo comma, Cost.

Infatti, sebbene di natura relativa e non assoluta, perché circoscritti ai soli rifiuti speciali, essi determinerebbero un'illegittima forma di ostacolo alla libera circolazione di cose tra Regioni.

2.3.– Da ultimo, sussisterebbe anche una lesione degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che non prevedrebbero per la Regione competenze in materia dei rifiuti e di tutela ambientale.

3.– Preliminarmente deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità della difesa regionale per contraddittorietà del petitum e per difetto di motivazione, in quanto la parte ricorrente chiederebbe una declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'intero art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, pur riconoscendo la conformità alla disciplina statale del comma 1 dello stesso articolo e, per quanto riguarda le limitazioni relative ai rifiuti urbani non pericolosi, anche dei successivi commi.

3.1.– È senz'altro vero che lo Stato si duole soltanto delle limitazioni alla circolazione e allo smaltimento dei rifiuti speciali, mentre il citato comma 1 riguarda i rifiuti urbani e, per tale ragione, in alcuni passaggi del ricorso viene riconosciuto come astrattamente compatibile con la disciplina statale interposta.

Tuttavia, anche alla luce della memoria depositata in prossimità dell'udienza, risulta sufficientemente chiaro che l'Avvocatura generale dello Stato ha inteso censurare tale comma in quanto interverrebbe comunque in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, quale è la «tutela della ambiente».

4.– Altresì non fondata è l'eccezione d'inammissibilità relativa al comma 4 dell'art. 16-bis, perché non si rilevarebbero nel ricorso statale specifiche doglianze sul punto.

4.1.– Dal complesso delle argomentazioni, specie alla luce della memoria depositata in prossimità dell'udienza, infatti, è possibile desumere che tale comma è censurato in quanto recherebbe ulteriori limiti al conferimento di rifiuti speciali nelle discariche per inerti; previsione che, insieme ai vincoli e divieti di cui ai precedenti commi 2 e 3, determinerebbe una compressione delle prerogative statali in materia di rifiuti.

5.– Va rigettata anche l'eccezione d'inammissibilità, formulata riguardo a tutti i motivi di ricorso, per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto le argomentazioni della difesa regionale attengono più propriamente al merito delle questioni (da ultimo, sentenza n. 281 del 2020).

6.– Infine, solo dopo l'esame nel merito andrà presa in considerazione la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea effettuata dalla difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

7.– La normativa oggetto di censura interviene sulla disciplina dello smaltimento dei rifiuti, materia che, da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente» (tra le più recenti, sentenze n. 227 del 2020, n. 289, n. 231, n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019, n. 150 e n. 126 del 2018), in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia «governo del territorio» (ex multis, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 151 del 2011, n. 225 del 2009, n. 380 del 2007, n. 62 del 2005 e n. 259 del 2004).

La disciplina statale costituisce, dunque, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale (tra le tante, sentenze n. 227 del 2020, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013 e n. 314 del 2009).

I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009).

7.1.– Il codice dell'ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti, tra cui rilevano i principi di autosufficienza e di prossimità, già indicati dall'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

L'art. 182 cod. ambiente, in particolare, definisce lo smaltimento dei rifiuti – le cui attività sono disciplinate dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti) – quale fase residuale della loro gestione, da esperire solo nel caso in cui vi sia l'impossibilità tecnica ed economica di porre in essere operazioni di recupero. Inoltre, stabilisce il divieto di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali che, in ragione di particolari aspetti territoriali o per opportunità tecnico-economica, prevedano diversamente per raggiungere livelli ottimali di utenza servita.

L'art. 182-bis cod. ambiente, poi, stabilisce che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità, attraverso una rete integrata ed adeguata di impianti, volta a realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi.

I ricordati principi trovano attuazione, sul piano organizzativo, attraverso l'intervento di tutti i livelli di governo, secondo quanto stabilito dagli articoli da 195 a 208 cod. ambiente, che, sulla base dei criteri generali fissati dallo Stato, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, demandano alle Regioni la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti.

In base a quanto previsto dai rispettivi piani regionali, regolati dagli artt. 199 e 200 cod. ambiente, le Regioni esercitano le proprie competenze concernenti l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, nel rispetto dei ricordati principi di autosufficienza e prossimità.

Con particolare riferimento allo smaltimento in discarica, infine, proprio l'art. 182 cod. ambiente rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, recentemente modificato dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti», che ha altresì abrogato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), rinnovando i criteri per lo smaltimento in discarica già indicati da tale ultimo

atto. Il d.lgs. n. 36 del 2003, a sua volta, rinvia alla legislazione di settore per quanto concerne le autorizzazioni alla costruzione di nuove discariche, a oggi regolata dall'art. 208 cod. ambiente, nel rispetto delle previsioni del piano regionale.

8.– Ciò premesso, nel caso di specie non viene in discussione la facoltà della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste di valutare l'opportunità di realizzare nuove discariche, né risulta di per sé illegittimo il disincentivo al ricorso alla discarica, che appare anzi conforme ai più recenti indirizzi in materia espressi anche dal d.lgs. n. 121 del 2020. Rilevano piuttosto le modalità con le quali tali obiettivi sono realizzati.

8.1.– Sotto tale profilo, non sono fondate le censure relative all'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 ove si prevede che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali.

Tale previsione, infatti, è conforme all'art. 182 cod. ambiente, che, come ricordato, prevede esso stesso il divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali sul punto.

8.2.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse sono fondate limitatamente all'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007.

8.2.1.– Il comma 2 dell'art. 16-bis pone quale obiettivo espressamente dichiarato il contenimento della movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, al fine di disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni.

Tale obiettivo viene realizzato attraverso il divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di siffatti rifiuti – salvo che per quelli di cui alla Tabella 1 allegata all'art. 5 del d.m. 27 settembre 2010 (oggi individuati dalla Tabella 1 dell'Allegato 4 del d.lgs. n. 36 del 2003), ossia i rifiuti inerti non soggetti a caratterizzazione – nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, con revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse a decorrere dal 15 febbraio 2020.

Si tratta di una previsione che, come espressamente indicato dalla difesa regionale, realizza una “cristallizzazione” in via legislativa dell'esistente, sull'assunto che il fabbisogno regionale sarebbe sufficientemente coperto, sia per quanto concerne la domanda interna, sia per quella extraregionale.

Siffatta valutazione di autosufficienza avviene al di fuori degli strumenti di pianificazione previsti dal codice dell'ambiente e attraverso un intervento legislativo ben diverso da quelli già oggetto d'esame da parte di questa Corte, in casi concernenti misure sospensive dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti di trattamento dei rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano di gestione dei rifiuti, ovvero dei criteri regionali di localizzazione (sentenze n. 289 del 2019 e n. 150 del 2018).

In tali casi, le Regioni interessate avevano adottato misure transitorie e di salvaguardia, per questo motivo compatibili con l'assetto costituzionale delle competenze.

Nel caso di specie, invece, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha sottratto in via legislativa agli strumenti di pianificazione la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti. Il che, sebbene lo Stato non richiami nel proprio ricorso le disposizioni del codice dell'ambiente relative al piano regionale, si pone comunque in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente, questo sì invocato quale norma interposta, che rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003, ove, per lo smaltimento dei rifiuti in discarica e l'autorizzazione dei relativi impianti, sono appunto richiamate le procedure e la pianificazione di cui al codice dell'ambiente.

8.2.2.– Il disincentivo alla realizzazione di nuove discariche assume una portata lesiva della Costituzione anche in virtù di quanto previsto dal comma 3 del medesimo art. 16-bis, che consente il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata.

Tale disposizione, infatti, realizza un'ulteriore cristallizzazione dell'esistente, che non riguarda solo gli impianti, ma anche le tipologie e i quantitativi di rifiuti extraregionali conferibili nelle discariche del territorio valdostano, al dichiarato fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti nella Regione. Fra l'altro, come affermato dalla difesa regionale, l'importazione dei rifiuti ha riguardato sinora essenzialmente quelli per cui non è consentita la realizzazione o l'ampliamento delle discariche, cioè i rifiuti inerti soggetti a caratterizzazione.

In tal modo, oltre a una violazione delle competenze statali in materia ambientale, si determina anche una lesione dell'art. 120, primo comma, Cost.

Come più volte chiarito da questa Corte, infatti, un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati. Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni e che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 e n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000). Per tali tipologie di rifiuti, infatti, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 10 del 2009).

Non è consentito alle Regioni individuare tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, al fine di limitarne lo smaltimento nel proprio territorio, come avviene appunto nel caso di specie, trattandosi di misure incompatibili con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta (sentenza n. 227 del 2020).

8.2.3.– Altresì costituzionalmente illegittimo risulta il comma 4 dell'art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, che attribuisce alla Giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

Tale disposizione – pur non facendo riferimento ai soli rifiuti extraregionali (sebbene, come ricordato, i rifiuti importati siano principalmente proprio quelli soggetti a caratterizzazione) – in virtù della stretta connessione con i commi 2 e 3 del medesimo articolo, consente essa stessa ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (si veda ancora la sentenza n. 227 del 2020), i cui criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle Regioni.

9.– L'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 16-bis della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, comporta l'insussistenza dei presupposti per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea chiesto dalla difesa della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 120, primo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3

della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 77

Materia: Governo del territorio.

Parametri invocati: articolo 117 comma terzo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli").

Esito:

1) illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli");
2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale): illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte, intervenendo in materia di regolarizzazione degli abusi edilizi, dichiara, a seguito di ricorso governativo, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli") e conseguentemente dei suoi rimanenti articoli, in quanto privi di portata normativa autonoma.

L'art.1 della l.r. 50/2019 consente, nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo.

Il successivo art. 2 prevede la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria.

Le disposizioni regionali prevederebbero, quindi, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria.

Vediamo più nel dettaglio le argomentazioni della Corte.

L'art. 1 della legge impugnata prevede che, "nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove [in coerenza con quanto previsto dalla l.r. 14/2017] il recupero e la

riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge”.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni e l’art. 2, il quale consente, “a tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell’azione amministrativa”, la “regolarizzazione amministrativa” delle opere edilizie “provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità” ed “eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10”, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria, si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio nella materia governo del territorio, e in particolare con gli artt. 31, 33, 34, 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)), t.u. edilizia.

In particolare, le norme impugnate introdurrebbero, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria; inoltre, nel consentire, all’art. 2, la regolarizzazione di variazioni che comportino un aumento fino a un quinto del volume dell’edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi, ovvero un aumento fino a un quinto della superficie dell’edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati, esse derogherebbero ai limiti di tolleranza fissati dall’art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia; infine, introdurrebbero una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della “doppia conformità” di cui agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Viene per prima esaminata dalla Corte la questione formulata in relazione ai parametri interposti rappresentati dagli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalle norme impugnate introduce una nuova ipotesi di sanatoria, il cui perimetro applicativo è più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio; secondo la Regione Veneto, invece, non si produrrebbe alcun effetto sanante degli abusi, poiché la regolarizzazione disposta varrebbe unicamente a determinare una “fiscalizzazione dell’illecito”, mediante la sostituzione dell’obbligo di ripristino con una sanzione pecuniaria.

In base al tenore letterale delle norme impugnate, il pagamento delle sanzioni pecuniarie non è di per sé sufficiente a consentire la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, occorrendo al riguardo anche la presentazione di una SCIA.

L’effetto sostanziale delle norme impugnate, pertanto, non è circoscritto all’esclusione della sanzione demolitoria, sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli effetti civili e penali dell’illecito (art. 2, comma 3, della legge regionale impugnata), ma si estende al rilascio di un diverso titolo abilitativo.

La combinazione di queste due conseguenze, produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti di una sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015), che si differenzia, in quanto tale, dall’istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dall’art. 36 t.u. edilizia.

Le norme impugnate, infatti, non solo consentono il mantenimento dell’immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante, ma prevedono, in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA.

La Corte, dall’esame dei lavori preparatori, rileva che la scelta di adottare lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività è stata dichiaratamente operata per salvaguardare l’affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia [...] dei suddetti edifici (Relazione della proposta di legge al Consiglio regionale da parte della seconda commissione consiliare), ovvero in relazione a situazioni e attività che necessariamente presuppongono la sussistenza di un valido titolo abilitativo.

In tema di condono edilizio, la giurisprudenza della Corte ha più volte chiarito che 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, in particolare quelle relative all' "an", al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017).

Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015).

Le norme impugnate esorbitano da tale ambito di competenza. Circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, la Corte ha infatti rilevato che si tratta di scelta espressiva della funzione di "governo del territorio" tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli "desumibili" dal t.u. edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019).

A tale ultimo proposito, tuttavia, la Corte ha anche precisato che costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta "doppia conformità" di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, in base al quale il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Si tratta, infatti, di un adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Anche nei casi in cui l'attività sia subordinata alla presentazione di SCIA, la normativa statale di principio impone il duplice accertamento di conformità, e ciò sia per l'ipotesi in cui la segnalazione riguardi opere già compiute dal soggetto interessato, sia per l'ipotesi di opere in corso di esecuzione (art. 37, commi 4 e 5, t.u. edilizia): anche in relazione a tutti gli interventi oggetto di SCIA in sanatoria, pertanto, dev'essere attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia al momento della realizzazione e a quello della successiva segnalazione.

La presentazione della SCIA, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 2, non si allinea a tale principio.

Con essa, infatti, il soggetto interessato attesta la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento, la difformità dalla quale costituisce, anzi, il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione.

Le norme impugnate contrastano dunque con la normativa statale di principio.

La Corte dichiara pertanto che le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte inoltre dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge regionale impugnata (articoli da 3 a 6), in quanto prive di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate.

SENTENZA N. 77

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 2 marzo 2020, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Franco Botteon per la Regione Veneto, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1 della legge impugnata prevede che, «[n]elle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni e l'impugnato art. 2 – il quale consente, «a tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa», la «regolarizzazione amministrativa» delle opere edilizie «provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità» ed «eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10», mediante

presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria – si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio nella materia «governo del territorio», e in particolare con gli artt. 31, 33, 34, 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» (di seguito: t.u. edilizia).

In particolare, le norme impugnate introdurrebbero, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria; inoltre, nel consentire, all'art. 2, la regolarizzazione di variazioni che comportino «un aumento fino a un quinto del volume dell'edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi», ovvero «un aumento fino a un quinto della superficie dell'edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati», esse derogherebbero ai limiti di tolleranza fissati dall'art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia; infine, introdurrebbero una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della “doppia conformità” di cui agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

2. La questione formulata in relazione ai parametri interposti rappresentati dagli artt. 36 e 37 t.u. edilizia riveste priorità logica e merita di essere scrutinata con precedenza.

2.1. La questione è fondata.

Secondo il ricorrente, come si è detto, il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalle norme impugnate introduce una nuova ipotesi di sanatoria, il cui perimetro applicativo è più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio; secondo la Regione Veneto, invece, non si produrrebbe alcun effetto sanante degli abusi, poiché la regolarizzazione disposta varrebbe unicamente a determinare una “fiscalizzazione dell'illecito”, mediante la sostituzione dell'obbligo di ripristino con una sanzione pecuniaria.

2.2. In base al tenore letterale delle norme impugnate, il pagamento delle sanzioni pecuniarie non è di per sé sufficiente a consentire la «regolarizzazione amministrativa» delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, occorrendo al riguardo anche la presentazione di una SCIA.

L'effetto sostanziale delle norme impugnate, pertanto, non è circoscritto all'esclusione della sanzione demolitoria sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli «effetti civili e penali dell'illecito» (art. 2, comma 3, della legge regionale impugnata) ma si estende al rilascio di un diverso titolo abilitativo.

2.3. La combinazione di queste due conseguenze, quindi, produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti di una sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015), che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del «permesso di costruire in sanatoria», disciplinato dall'art. 36 t.u. edilizia.

Le norme impugnate, infatti, non solo consentono il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante, ma prevedono, in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA.

Significativo, a tale ultimo proposito, è il rilievo emergente dall'esame dei lavori preparatori che la scelta di adottare «lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività» è stata dichiaratamente operata per salvaguardare «l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia [...] dei suddetti edifici» (Relazione della proposta di legge al Consiglio regionale da parte della seconda commissione consiliare), ovvero in relazione a situazioni e attività che necessariamente presuppongono la sussistenza di un valido titolo abilitativo.

2.4. In tema di condono edilizio, la giurisprudenza di questa Corte ha più volte chiarito che 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, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017).

Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015).

2.5. Le norme impugnate esorbitano da tale ambito di competenza. Circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, questa Corte ha infatti rilevato che si tratta di scelta «espressiva della funzione di “governo del territorio” tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli “desumibili” dal t.u. edilizia, come sancito dall’art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019).

A tale ultimo proposito, tuttavia, questa Corte ha anche precisato che costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta “doppia conformità” di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, in base al quale «il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Si tratta, infatti, di un adempimento «finalizzato a garantire l’assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’accertamento di conformità» (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Anche nei casi in cui l’attività sia subordinata alla presentazione di SCIA, la normativa statale di principio impone il duplice accertamento di conformità, e ciò sia per l’ipotesi in cui la segnalazione riguardi opere già compiute dal soggetto interessato, sia per l’ipotesi di opere in corso di esecuzione (art. 37, commi 4 e 5, t.u. edilizia): anche in relazione a tutti gli interventi oggetto di SCIA in sanatoria, pertanto, dev’essere attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia al momento della realizzazione e a quello della successiva segnalazione.

2.6. La presentazione della SCIA, prevista dal comma 3 dell’impugnato art. 2, non si allinea a tale principio.

Con essa, infatti, il soggetto interessato attesta la conformità dell’opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell’intervento, la difformità dalla quale costituisce, anzi, il presupposto per l’avvio della procedura di regolarizzazione.

3. Le norme impugnate contrastano dunque con l’evocata normativa statale di principio.

Per tale ragione, le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019 sono fondate, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Resta assorbito l’esame degli ulteriori profili di censura.

4.– Ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va inoltre dichiarata, in via consequenziale, l’illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge regionale impugnata (articoli da 3 a 6), difettando esse di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 “Norme in materia di edificabilità dei suoli”);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 82

Materia: Ambiente – rifiuti - sistema tributario.

Parametri invocati: artt. 3, 41, 117, comma secondo, lettere e) ed s), 119, secondo comma, 120 Cost.; artt. 2 e 3 L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); artt. 182 e 182 bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 3, comma 29, l. 549/1995, l. 42/2009, 68/2011, come norme interposte.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale, giudizi riuniti.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 38, comma 2, L.R. Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1 e art. 10 L.R. Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8, nella parte in cui sostituisce la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), limitatamente: a) alle parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione»; b) all'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020;

3) dichiarazione di cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1.

Estensore nota: Enrico Righi.

Sintesi:

La sentenza, dopo avere disposto la riunione per connessione dei ricorsi, vertenti entrambi in materia di fiscalità derivante dal conferimento di rifiuti in discarica, ne sfolta le questioni da esaminare, preliminarmente dichiarando la cessazione della materia del contendere in relazione al ricorso avverso l'articolo 38, comma 2, L.R. Valle d'Aosta 1/2020. Questo in quanto era intervenuta *medio tempore* una modifica legislativa soddisfattiva e la disposizione impugnata non aveva avuto pratica applicazione.

L'articolo 10 della l.r. Valle d'Aosta 8/2020 provvede a rideterminare le aliquote di tassazione per il deposito in discarica dei rifiuti, stabilendo una tassazione a tonnellata notevolmente superiore per i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori regione.

In relazione a questo residuo ricorso, la pronuncia ne dichiara l'inammissibilità in relazione al solo parametro costituito dall'articolo 97 Cost., in quanto la censura non risultava supportata da alcun elemento argomentativo.

In riferimento agli altri parametri invocati dal ricorrente, la Corte inizia l'esame dalla censura relativa alla supposta violazione dell'articolo 120 Costituzione, ricordando innanzi tutto che le regioni, in base alla legge 42/2009, la cosiddetta legge sul federalismo fiscale, possono istituire tributi propri autonomi, assoggettando a tassazione presupposti ed elementi non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, fra i quali anche quelli funzionali alla tutela ambientale, tassando i consumi che vanno ad incidere proprio sul bene ambientale.

Non è lecito per questa via, precisano però i giudici, stabilire una differenziazione di trattamento fiscale basata unicamente sul mero transito o ingresso di merci (o rifiuti, nel caso di specie) attraverso i confini regionali, poiché così provvedendo si va ad impattare sul divieto di imporre dazi interregionali, di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Precisa la Corte che limitate deroghe ai divieti di cui all'articolo 120 della Costituzione sono permesse nella legislazione regionale alle seguenti condizioni:

“a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali;

b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura;

c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione (sentenza n. 51 del 1991)”.

Rammenta la Corte che, anche in base alla sua giurisprudenza (sentt. 12/2007, 10/2009, 76/2021), il principio di autosufficienza territoriale regionale di cui all'articolo 182 del codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), in base al quale i rifiuti devono essere smaltiti nella regione in cui vengono prodotti è valido solo per i rifiuti urbani non pericolosi, con esclusione dei rifiuti speciali, anche non pericolosi.

Per questi ultimi, vale il diverso principio della specializzazione della tipologia degli impianti di smaltimento.

La discriminazione fiscale della legge valdostana non trova dunque giustificazione, proprio in relazione ad una categoria di rifiuti per i quali la nozione di “rete integrata e adeguata di impianti”, di cui all'articolo 182 bis del codice dell'ambiente, impone di prescindere dai confini regionali.

Addirittura si legge nella sentenza (punto 6.4.2. del *Considerato in diritto*) che la norma pare un malcelato tentativo di sottrarsi ad esigenze di solidarietà fra le regioni in termini di tutela ambientale connessa allo smaltimento dei rifiuti.

Neanche la legge statale, osserva la Corte, potrebbe autorizzare un trattamento deteriore per i rifiuti (speciali) “trans regionali”, cioè prodotti in una regione e smaltiti in un'altra, proprio a causa del divieto posto dall'articolo 120 della Costituzione. In questo senso si spiega il silenzio del legislatore statale in merito alla possibilità di istituire misure come quella oggetto dell'impugnazione.

Risulta dunque evidente che la norma oggetto del ricorso non può superare lo scrutinio di tollerabilità rispetto al rigoroso disposto dell'articolo 120 Cost. e viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

Vengono dichiarate assorbite le altre censure.

SENTENZA N. 82

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», e dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 10-17 aprile e l'11-17 settembre 2020, depositati in cancelleria il 17 aprile e il 21 settembre 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 42 e 85 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 20 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 10-17 aprile e depositato il 17 aprile 2020 (reg. ric. n. 42 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La disposizione impugnata sostituisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), richiamato dall'art. 23, comma 1, della stessa legge regionale, che fissa gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito ai sensi dell'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Le censure statali s'incentrano sulle voci della nuova Tabella con le quali viene stabilito che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per inerti prodotti in Regione»

il tributo è dovuto nella misura di euro 10,00 per tonnellata e che per i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per inerti provenienti da fuori Regione» il tributo è dovuto nella misura di euro 25,82 per tonnellata.

Secondo il ricorrente, l'impugnato comma 2 dell'art. 38 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, così disponendo, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, che, in relazione ai «rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti», fissa l'ammontare dell'imposta da applicare a livello regionale in misura non inferiore a euro 0,001 per kg (pari a 1 euro/tonnellata) e non superiore a euro 0,01 per kg (pari a 10 euro/tonnellata), così violando la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disciplina regionale, dunque, stabilendo per i soli rifiuti provenienti da fuori Regione «una imposizione tributaria superiore due volte e mezza la misura massima» prevista dalla norma interposta statale, si tradurrebbe di fatto in «un ostacolo alla libera circolazione delle cose», con effetto discriminatorio nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale, in violazione degli artt. 3, 41 e 120 Cost.

In particolare, nella specie non sussisterebbe nessuno degli elementi indicati nella sentenza n. 51 del 1991 di questa Corte che, in riferimento all'art. 120 Cost., permetterebbero di valutare la ragionevolezza delle leggi regionali limitative dei diritti garantiti da tale parametro, ovvero sia che: 1) vi sia un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose e degli animali; 2) la Regione abbia competenza per una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionali affidati alla sua cura; 3) il provvedimento emanato sia stato emanato nel rispetto di tale competenza nonché dei requisiti di legge e sia ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo, così da non costituire un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose tra Regione e Regione.

Il ricorrente afferma, altresì, che la norma impugnata violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia del «sistema tributario statale», e 119, secondo comma, Cost., che subordina la possibilità per le Regioni e gli enti locali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri al rispetto dei «principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in relazione agli interposti parametri statali individuati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e nell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). Ciò in quanto, in materia di tributi statali – al cui novero dovrebbe essere ascritto il tributo speciale di deposito in discarica – non spetterebbe al legislatore regionale introdurre modifiche alla normativa statale che non siano da essa espressamente consentite.

2.– Con successivo ricorso notificato l'11-17 settembre 2020 e depositato il 21 settembre 2020 (reg. ric. n. 85 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della medesima legge regionale, l'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), in quanto eccederebbe le competenze stabilite dallo statuto di autonomia e violerebbe gli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

La disposizione impugnata dispone la sostituzione del comma 2 dell'art. 38 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020 (oggetto del precedente ricorso, iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020), modificando, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la Tabella di cui all'Allegato A della già citata legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, recante gli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi.

Le censure statali s'incentrano sulle novellate voci di Tabella recanti gli importi tariffari per il deposito in discarica dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», per i quali il tributo viene stabilito nella misura di euro

10,00 per tonnellata, e dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», relativamente ai quali esso viene fissato nella misura di euro 25,82 per tonnellata.

Ad avviso del ricorrente, la predetta differenza di tassazione stabilita dalla Regione, da un lato violerebbe il parametro statale interposto di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, che individua, senza riferimenti al criterio di provenienza dei rifiuti, nel minimo e nel massimo gli importi del tributo rimessi alla competenza regionale; dall'altro comporterebbe «di fatto» un ostacolo allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti fuori Regione, «delineando un sistema che viola il principio della libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti speciali ponendosi, perciò, in contrasto con gli articoli 182 e 182-bis del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che non ammettono alcuna limitazione alla circolazione dei rifiuti speciali da e verso altre Regioni».

L'Avvocatura generale afferma che da ciò deriverebbe il contrasto della norma impugnata con gli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), e 120 Cost.

A tale ultimo proposito viene precisato, con argomentazione analoghe a quelle addotte a sostegno del precedente ricorso (reg. ric. n. 42 del 2020), che nella specie non sussisterebbe nessuno dei già ricordati elementi che, secondo la sentenza di questa Corte n. 51 del 1991, permetterebbero di «vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti [...] garantiti» dall'art. 120 Cost.

3.– Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020, i giudizi vanno riuniti in ragione della stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi qui in esame e l'ampia sovrapposibilità delle censure prospettate.

4.– Quanto al giudizio di cui al ricorso iscritto al n. 42 reg. ric. del 2020, concernente le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2020, va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Nelle more del giudizio, infatti, la citata disposizione è stata sostituita dall'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, anch'esso modificativo, con la medesima decorrenza dal 1° gennaio 2021, della menzionata Tabella di cui all'Allegato A alla legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, recante gli importi del tributo speciale di deposito in discarica.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, determina la cessazione della materia del contendere quando si verificano, nel contempo, due condizioni: «il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020; n. 287 e n. 56 del 2019)» (sentenza n. 7 del 2021).

Nella specie, ricorrono ambedue i requisiti appena detti.

La circostanza che la suddetta sostituzione normativa sia intervenuta prima della decorrenza della data (1° gennaio 2021) da cui la norma oggetto di impugnazione avrebbe prodotto effetti comprova difatti, con certezza, che quest'ultima non ha mai potuto trovare applicazione (per un caso simile, sentenza n. 78 del 2020).

Quanto poi al carattere satisfattivo delle pretese avanzate nel primo ricorso, esso è determinato dalla circostanza che la più recente disposizione ha abrogato ab origine la norma impugnata, introducendo una nuova norma, che è oggetto del secondo ricorso statale qui considerato.

È, del resto, significativo che, nel corso della trattazione in pubblica udienza, l'Avvocatura generale non si sia espressamente opposta alla richiesta di «improcedibilità» del ricorso formulata dalla Regione autonoma, anzi osservando che per una pronuncia di «cessazione della materia del contendere» non sarebbe necessaria la previa accettazione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5.– Quanto al secondo ricorso (reg. ric. n. 85 del 2020) debbono essere preliminarmente vagliate le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dalla Regione.

5.1.– Secondo la resistente, tali questioni sarebbero inammissibili in quanto, pur avendo il Governo contestato la violazione dei limiti delle competenze statutarie, non sarebbero state individuate «le

competenze normative regionali che rilevano in materia, né le motivazioni per cui il legislatore regionale le avrebbe travalicate».

L'eccezione non è fondata.

Nessun raffronto con le competenze statutarie si rende, infatti, necessario con riguardo ai parametri di costituzionalità di cui agli artt. 3, 41 e 120 Cost., evocati, rispettivamente, in riferimento al principio di uguaglianza, a quello di libertà di iniziativa economica privata e al divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni, trattandosi di principi che si impongono a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali (da ultimo, sentenza n. 52 del 2021).

Quanto poi alla censura prospettata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va ricordato che questa Corte ha precisato che «[l]a Regione Valle d'Aosta difetta tanto di una competenza statutaria generale in materia di tutela dell'ambiente quanto di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti, sicché qualsiasi motivazione del ricorrente in proposito sarebbe stata ultronea, essendo peraltro evidente che questo tipo di valutazione fuoriesce dall'ambito dell'ammissibilità» (sentenza n. 61 del 2009; analogamente, sentenza n. 118 del 2019).

Anche sotto tale profilo, pertanto, il ricorso supera il vaglio di ammissibilità, giacché risulta «intrinsecamente coerente» che la difesa statale, assumendo che la disposizione impugnata rientri per giurisprudenza consolidata nella materia «tutela dell'ambiente», ometta di illustrare le ragioni dell'applicabilità alla Regione delle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, anziché di quelle dello statuto speciale (sentenza n. 153 del 2019).

5.2.– La resistente eccepisce inoltre l'inammissibilità della censura riferita all'art. 97 Cost. in quanto tale parametro viene solo evocato, senza essere corredato di alcuna motivazione.

L'eccezione è fondata.

Questa Corte anche di recente ha ribadito che il vaglio di ammissibilità nei ricorsi in via principale «richiede una motivazione adeguata e non meramente apodittica» e che tale esigenza si pone «in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 78 del 2021). Siccome nel caso in esame difetta un qualsiasi impianto argomentativo va dunque dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promossa in riferimento all'art. 97 Cost.

6.– Nel merito va premesso che in relazione all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 deve essere prioritariamente esaminata, per economia di giudizio, la questione promossa in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost.

Fermo restando che la Corte può discrezionalmente e insindacabilmente decidere l'ordine delle questioni da affrontare (ex plurimis, sentenze n. 246 del 2020; n. 258 del 2019; n. 148 del 2018), proprio la natura tributaria della norma censurata rende, infatti, opportuno, ai fini del vaglio di legittimità, il preliminare confronto con il suddetto parametro, introdotto nell'ordinamento costituzionale quale deterrente all'insorgere di un uso improprio dell'autonomia impositiva regionale.

Va, infatti, precisato che, nell'originaria formulazione proposta in sede di seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il divieto di istituire dazi di importazione, di esportazione o di transito veniva stabilito subito dopo un primo comma che riconosceva l'autonomia finanziaria delle Regioni, in modo da chiarire, come sostenuto dall'on. Ezio Vanoni nella seduta del 28 novembre 1946, che non potesse essere mai adottato da parte di queste «alcun provvedimento, né di natura fiscale né di qualsiasi altra natura, che possa creare ostacoli alla libera circolazione dei beni fra una Regione e l'altra».

Il suddetto divieto quindi presuppone logicamente (risultando altrimenti del tutto superfluo) il riconoscimento dell'autonomia impositiva delle Regioni, alle quali, per quanto qui interessa, non sono precluse né la possibilità di intervenire negli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, eccetera).

Si tratta di una prospettiva che – radicata nella doverosità, sul piano costituzionale, di una diffusa tutela dell'ambiente quale bene comune – è stata consapevolmente accolta dal legislatore ordinario:

l'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011, ad esempio, ha inserito un tributo ambientale in senso stretto (l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili) tra quelli ceduti alle Regioni e ha poi configurato come parzialmente ceduto un tributo ambientale solo in senso funzionale quale è la tassa automobilistica. L'art. 2, comma 2, lettera q), numero 1), della legge n. 42 del 2009, ha inoltre previsto, in via generale e residuale, che la legge regionale possa istituire tributi propri autonomi «con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato»; tra questi, come è ormai tipico di altri ordinamenti regionali europei, possono appunto rientrare anche quelli funzionali alla tutela (tassandone il consumo) dei beni comuni di carattere ambientale.

Attraverso queste forme impositive si può certo sviluppare, sul territorio nazionale, una differenziazione fisiologicamente connessa al perimetro operativo dell'autonomia impositiva regionale (sentenza n. 2 del 2006); quest'ultima non può, però, mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale. Si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120 della Carta fondamentale.

In altri termini, l'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale "merce" (o "prodotto") a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto da smaltire. Ciò neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (come nella specie) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla Regione dalla normativa statale di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, in forza del quale il relativo ammontare è fissato con legge regionale «per chilogrammo di rifiuti conferiti: [...] in misura non inferiore ad euro 0,00517 [pari a euro 5,17 per tonnellata] e non superiore ad euro 0,02582 [pari a euro 25,82 per tonnellata] per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto».

6.1.– Su queste premesse, occorre dunque verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata presenti margini di tollerabilità costituzionale, dovendosi, in ogni caso, vagliare, secondo il test che la giurisprudenza di questa Corte ha elaborato con riguardo all'art. 120, primo comma, Cost., «la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti» (sentenza n. 107 del 2018).

Tale scrutinio, come già anticipato, richiede di valutare: «a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

Va aggiunto, tuttavia, che la suddetta verifica deve essere particolarmente rigorosa in presenza di una disposizione regionale che appare sussumibile nella categoria del dazio, dal momento che l'art. 120, primo comma, Cost. ne fa oggetto di un precipuo divieto, distinguendolo dalla più generale ipotesi di «provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni».

6.2.– Nello svolgimento del suddetto test occorre innanzitutto considerare che la norma impugnata interviene a disciplinare aspetti del tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, meglio noto come "ecotassa", tributo proprio derivato istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995.

Si tratta di un tributo ambientale che mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati): il prelievo, infatti,

è istituito «[a]l fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia» (comma 24 del citato art. 3 della legge n. 549 del 1995).

6.3.– Rispetto a tale tributo la difesa della Regione sostiene che la scelta di innalzarne l'importo per i rifiuti speciali provenienti da fuori Regione sarebbe giustificabile sotto un triplice profilo.

In primo luogo perché «volta al buon governo di un territorio con caratteristiche territoriali e orografiche del tutto peculiari», dove spazi esigui e vincoli idrogeologici limitano la disponibilità di siti idonei alla localizzazione di impianti di discarica per i rifiuti speciali non pericolosi. In tali impianti, inoltre, siccome «l'importo della ecotassa fissato in precedenza dal legislatore valdostano era nettamente inferiore a quello praticato dalle Regioni limitrofe», si era «incentivato il conferimento in Valle d'Aosta di rifiuti provenienti anche da zone molto distanti».

Di qui il secondo argomento, incentrato sui principi di autosufficienza e, in particolare, di prossimità di cui agli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi cod. ambiente): la maggiorazione del tributo per i rifiuti prodotti fuori dai confini regionali sarebbe diretta a «evitare il sovra-conferimento di rifiuti esterni» e quindi la probabile maggiore movimentazione degli stessi.

Infine, la Regione autonoma adduce, quale terzo argomento, che la differenziazione attuata dal legislatore regionale non esorbiterebbe dai limiti fissati dalla normativa statale istituiva dell'ecotassa relativamente al quantum del tributo; in particolare, la norma impugnata non solo non si porrebbe in contrasto con un divieto espresso previsto dalla legge statale, ma anzi ne costituirebbe un opportuno, naturale, svolgimento con riguardo ad aspetti attinenti alla competenza regionale del governo del territorio e della tutela della salute.

6.4.– Gli argomenti della difesa regionale non sono sufficienti a superare il test di costituzionalità riferito all'art. 120, primo comma, Cost.

6.4.1.– Su un piano più generale va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza di questa Corte si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione delle Regioni, relativo alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente a due diverse soluzioni a seconda della tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato, infatti, si è statuito che il principio di autosufficienza di cui all'art. 182, comma 5 (ora comma 3, a decorrere dal 25 dicembre 2010, in forza dell'art. 8, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»), cod. ambiente, che, identificando nel territorio regionale l'ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale, è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi; dall'altro si è precisato che il suddetto principio non può valere né per quelli speciali pericolosi (sentenze n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002, n. 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenze n. 10 del 2009 e n. 335 del 2001), per i quali, non essendo preventivamente in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare «un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

Tali conclusioni rimangono valide anche a seguito delle modifiche al suddetto testo originario dell'art. 182 disposte, aggiungendo anche l'art. 182-bis, con il d.lgs. n. 205 del 2010 (sentenza n. 76 del 2021).

Quest'ultima disposizione infatti, da un lato conferma l'impossibilità di estendere ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza regionale e, dall'altro, ribadisce che va invece applicato ai rifiuti speciali, per assicurarne la più efficace gestione, il diverso criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento (art. 182-bis, comma 1, lettera b, cod. ambiente).

Tale criterio, peraltro, in particolare per i rifiuti speciali non pericolosi, potrebbe risultare temperato da quello della prossimità al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 giugno 2013, n. 3215). Tuttavia, rimane fermo – contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente – che la necessità di garantire le interconnessioni, che devono sempre sussistere tra i vari siti degli impianti, porta a

escludere la possibilità che, al di fuori dei rifiuti urbani, il confine regionale possa essere utilizzato per emanare norme dirette a favorire solo lo smaltimento dei rifiuti prodotti all'interno dello stesso.

Ciò in quanto, in contraddizione con la stessa nozione di «rete integrata ed adeguata di impianti» (art. 182-bis, comma 1, cod. ambiente), la discriminazione in base al criterio della provenienza regionale o extraregionale potrebbe pregiudicare proprio il conseguimento della finalità di smaltire tali rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini (sentenza n. 227 del 2020). Infatti, il riferimento al confine regionale, ostacolando la generale fruibilità delle discariche, «determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell'offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi» (sentenza n. 244 del 2011), con «un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali» (sentenza n. 231 del 2019).

Sulla base di tali rilievi, questa Corte ha quindi ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali stabilivano ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 Cost., «sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 10 del 2009).

6.4.2.– Alla luce di queste considerazioni, l'argomento speso dalla difesa della Regione autonoma in ordine alla particolare caratterizzazione del proprio territorio regionale non appare dirimente.

La norma in questione, infatti, utilizzando la leva fiscale dell'ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori Regione, non è in ogni caso riconducibile, come si è visto, a una legittima attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità.

Tale norma appare piuttosto dissimulare il tentativo di sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un "dazio all'importazione", cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni.

6.4.3 – Nemmeno può rilevare l'ulteriore argomento svolto dalla difesa regionale, circa l'assenza di un esplicito divieto di una simile differenziazione nella disciplina statale, che consente la manovrabilità, tra un minimo e un massimo, dell'ecotassa. È infatti sottesa a tale silenzio l'ovvia considerazione che nemmeno la legge statale potrebbe, senza violare essa stessa l'art. 120, primo comma, Cost., abilitare una Regione a introdurre dazi o forme impositive ad effetto equivalente.

6.4.4. – Da quanto considerato deriva che la norma impugnata non è in grado di superare l'indicato test di costituzionalità.

Innanzitutto va rilevato che la differenziazione del prelievo in ragione della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto non solo non trova giustificazione nei valori costituzionali della tutela ambientale e della salute, ma addirittura si pone in contrasto con essi perché comporterebbe una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio nazionale (come osservato al punto 6.4.1.).

Tale rilievo sarebbe già sufficiente per l'accoglimento della questione; tuttavia, è evidente che la norma impugnata, determinando un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci, non è neppure riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, perché queste non possono alterare in peius gli standard ambientali statali (da ultimo, sentenze n. 7 del 2019, n. 139 e n. 74 del 2017).

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 limitatamente alle voci della Tabella di cui all'Allegato A alla legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007 che, discriminando in relazione alla provenienza territoriale, introducono la descritta differenziazione tabellare.

Per escludere la suddetta discriminazione deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale: a) della voce di Tabella concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», limitatamente alle parole

«prodotti in Regione»; b) dell'intera voce tabellare concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata.

7.– Le ulteriori censure promosse in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. sono assorbite.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 85 del 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui sostituisce la Tabella di cui all'Allegato A della legge della Regione Valle d'Aosta 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), limitatamente: a) alle parole «prodotti in Regione» della voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione»; b) all'intera voce concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020 promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2020;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022). Modificazioni di leggi regionali», promosse, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettere e) ed s), 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 86

Materia: Tutela dell'ambiente.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata).

Esito: 1) dich. illeg. cost. art. 1, comma 1, della l. r. Sardegna 1/2020, limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune;

2) dich. illegittimità cost. art. 1, comma 4, della l. r. Sardegna 1/2020;

3) dich. Illeg. costituzionale dell'art. 1, comma 5, della l. r. Sardegna 1/2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia;

4) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della l. r. Sardegna 1/2020.

Estensore: Francesca Casalotti.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e agli artt. 3 e 4 della l. cost. 3/1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della l.r. 1/2020, che ha dettato una disciplina per a gestione della pianta marina denominata "Posidonia oceanica". Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate sarebbero illegittime in quanto gli accumuli di Posidonia spiaggiata sarebbero da qualificare come rifiuto, come tale assoggettabile alla disciplina sui rifiuti dettata dal d. lgs. 152/2006 secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» (art. 184, comma 2, lett. d).

Con la conseguenza che le disposizioni regionali impugnate eccederebbero dalla competenza statutaria della Regione autonoma Sardegna, contrastando con plurime norme del d.lgs. 152/2006, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, cui è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti.

Più specificamente, quanto alle singole norme, il ricorrente afferma che l'art. 1, comma 1, l.r. Sardegna 1/2020, nella parte in cui prevede lo «spostamento temporaneo» degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», contrasterebbe con i menzionati parametri costituzionali, in quanto individua zone di deposito temporaneo, diverse da quelle stabilite dalla disciplina statale e «dalle disposizioni di prassi» adottate in materia. Inoltre, nel prevedere lo spostamento dei resti della pianta marina presso non meglio specificate aree implicherebbe, altresì, un'operazione di trasporto in contrasto con la disciplina di cui all'art. 193 cod. ambiente.

La difesa statale impugna, poi, l'art. 1, comma 4, nella parte in cui stabilisce che «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica». Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente che, invece, prevede la possibilità di ricorrere allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile, dal punto di

vista tecnico ed economico, eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici.

È inoltre, impugnato l'art. 1, comma 5, l.r. Sardegna, nella parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato, consistente nella separazione della sabbia dal materiale organico, anche presso il «sito in cui è conferita la posidonia». Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 183, comma 1, lett. n), cod. ambiente, secondo cui l'esecuzione delle operazioni di «cernita», solo se compiute presso il medesimo sito ove gli eventi naturali hanno depositato la posidonia, è estranea all'attività di «gestione dei rifiuti», rilevante ai fini dell'applicazione della Parte quarta cod. ambiente.

Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, l.r. Sardegna 1/2020, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. f), cod. ambiente ai «prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica», in tal modo sottraendo tali sostanze dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti. Ad avviso della difesa statale, la disposizione regionale, ampliando il catalogo dei materiali sottratti alla disciplina dei rifiuti, recherebbe una disciplina incompatibile con l'art. 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente.

La Regione resistente confuta le argomentazioni del ricorrente assumendo che la posidonia spiaggiata, oggetto dell'art. 1, commi 1, 4 e 5, l.r. 1/2020 sia assoggettabile alla disciplina statale sui rifiuti, soltanto in presenza della volontà di disfarsene, secondo il disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lett. a), e 184, commi 2, lett. d), e 5, cod. ambiente. Le disposizioni regionali, infatti, perseguirebbero l'unico fine di disciplinare l'utilizzo della pianta marina quale risorsa ambientale, in conformità alla sua naturale attitudine di barriera contro l'erosione dei litorali e di salvaguardia degli ecosistemi costieri, non essendo espressive della volontà del legislatore regionale di disfarsene.

Quanto al comma 8 dell'art. 1 impugnato, avente ad oggetto materiali diversi dalla posidonia, la difesa regionale osserva che la disposizione intendeva recepire il contenuto dell'art. 5, comma 3, del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta "legge SalvaMare", già approvata dalla Camera e in esame al Senato (A.S. n. 1571), nella convinzione che sarebbe stata celermente approvata.

La Corte ricostruisce il quadro normativo nel cui ambito si colloca la disciplina della pianta marina della posidonia e, in particolare, dei suoi residui, i quali soltanto sono oggetto della disciplina regionale impugnata.

Le praterie di posidonia, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva n. 92/43/CEE, recepita in Italia con il d.P.R. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), sono classificate tipi di habitat naturali prioritari. Tali piante marine sono, inoltre, tutelate dal Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell'ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona), in quanto fanno parte di ecosistemi marini che sono in pericolo di estinzione.

Mentre per la pianta marina in esame è dunque apprestata una significativa normativa di tutela, nazionale e sovranazionale, non altrettanto può affermarsi per i suoi residui spiaggiati, che svolgono una fondamentale funzione di conservazione delle coste e dei loro ecosistemi. È scientificamente affermato, infatti, che le strutture lamellari (c.d. banquettes) presenti lungo i litorali costieri, composte dagli accumuli delle foglie morte, frammisti alla sabbia, svolgono un ruolo importante nella protezione dei litorali dall'erosione, in quanto ostacolano l'azione e l'energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa. In assenza di una specifica disciplina statale sulla gestione delle biomasse vegetali spiaggiate, derivanti da piante marine o alghe (disciplina che attualmente è in fase di approfondimento) l'importante ruolo di protezione ambientale è oggetto di considerazione di due circolari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM). In particolare, la circolare prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 ha rilevato come la preferibile

soluzione del mantenimento in loco della posidonia spiaggiata potesse però spesso confliggere con l'esigenza di rendere usufruibili le spiagge, indicando come ulteriori soluzioni lo spostamento di accumuli in zone meno frequentate della stessa spiaggia o in spiagge diverse. Nel caso in cui ci sia una oggettiva incompatibilità tra gli accumuli dei residui di posidonia e la possibilità di utilizzo delle spiagge, la circolare ha previsto la rimozione permanente ed il trasferimento in discarica. Sotto questo profilo, la recente circolare prot. n. 8838 del 20 maggio 2019, in aggiunta al mantenimento in loco o allo spostamento in zone della stessa spiaggia o in spiagge limitrofe, ha indicato ulteriori possibili rimedi, come l'interramento in sito (art. 39, comma 11, del d.lgs. 205/2010); il trasferimento degli accumuli presso gli impianti di riciclaggio; la reimmissione in ambiente marino previa vagliatura volta a rimuovere eventuali rifiuti e la sabbia. Infine, e soltanto per impossibilità di ricorrere alle soluzioni descritte, la circolare ha indicato la soluzione del trasferimento in discarica.

In sintesi, la disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sent. 289/2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020).

Sotto tale profilo la Corte ricorda che le regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sent.227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019).

Nel caso di specie risulta chiaro che il titolo competenziale esercitato dalla Regione Sardegna è quello che attiene alla materia del turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione: questo può intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela e sempre che non siano in contrasto con la disciplina statale

Per quanto riguarda la classificazione dei residui della Posidonia come rifiuti non vi non vi sono dubbi; peraltro tale classificazione non è da intendersi secondo un'accezione negativa associata a tale termine nel linguaggio corrente, ma esprime solo la qualificazione giuridica da cui discende l'assoggettamento alla specifica regolamentazione dettata dal cod. ambiente per i "rifiuti".

Sotto questo profilo rileva innanzi tutto l'art 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, che qualifica i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua come rifiuti urbani. Inoltre, l'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 prevede, espressamente per la posidonia spiaggiata, che essa possa essere oggetto di interrimento in loco «laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, [...] purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento». Con la conseguenza che se non sussistono tutte le condizioni previste da tale norma, non è possibile derogare alla disciplina sui rifiuti: il trasporto e il deposito temporaneo della posidonia devono sottostare alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, dovendosi in mancanza ravvisare la sussistenza del reato di discarica non autorizzata (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 dicembre 2014-28 gennaio 2015, n. 3943).

Inoltre viene in rilievo l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. 91/2014, convertito, con modificazioni, nella l. 116/2014, che ha modificato l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione della attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte quarta del medesimo codice, prevedendo che non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati». Pertanto, con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate in situ, non trova applicazione l'articolata disciplina sui rifiuti di cui alla Parte quarta cod. ambiente.

Sulla base di queste premesse, le questioni di legittimità costituzionale sono tutte fondate, in quanto il legislatore sardo intervenuto per tutelare la vocazione turistica del territorio ha esorbitato dalle proprie competenze.

In particolare la prima delle disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, l.r. 1/2020) prevede, per l'ipotesi in cui non sia possibile il mantenimento in loco della posidonia spiaggiata, prevede lo «spostamento temporaneo» dei relativi accumuli, in zone idonee dello stesso arenile o qualora non disponibili «in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune». Le operazioni previste dalla disposizione regionale, in quanto non svolte in situ, costituiscono una effettiva attività di gestione dei rifiuti che, come tale, è assoggettata alla disciplina nell'art. 193 cod. ambiente, integrando peraltro un'attività di «deposito temporaneo». Ed, ancora, la previsione di «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», presso cui spostare i depositi di posidonia, realizza una attività di raccolta, le cui condizioni sono indicate nell'art. 183, comma 1, lettera mm), cod. ambiente.

Si tratta di operazioni che, per non essere effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi naturali hanno comportato il deposito di materiale organico, non possono sottrarsi alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, stante il già richiamato disposto dell'art. 183 comma 1, lettera n), dello stesso codice.

Da tutto ciò il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un'ottica di deregolamentazione di tale attività al di fuori della normativa statale sui rifiuti, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Viene poi in rilievo l'art. 1, comma 4, l.r. 1/2020 secondo cui, «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia spiaggiata, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica». La norma regionale, stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento dei residui in discarica, si sovrappone alla norma statale di cui all'art. 182 cod. ambiente, che prevede la necessità dello smaltimento ogni qualvolta sussista l'impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero di cui all'art. 181 cod. ambiente, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Con riferimento all'art. 1, comma 5, (che prevede che le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza e che la vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia), impugnata limitatamente alla parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato anche «nel sito in cui è conferita la posidonia» e quindi non soltanto in situ, la Corte rileva che essa si sovrappone alla normativa, statale di riferimento contrastando con essa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la vagliatura possa avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia; ciò che è possibile sì, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

Infine, con riferimento all'art. 1, comma 8, secondo cui «fatto salvo quanto previsto dal presente articolo ai prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica si applica l'articolo 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)», la Corte sottolinea che la norma regionale ampliando il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, si pone in contrasto con la normativa statale ed è perciò illegittima.

SENTENZA N. 86

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 aprile 2020, depositato in cancelleria il 28 aprile 2020, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 28 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata).

Il ricorrente afferma che i resti della pianta marina denominata "Posidonia oceanica" sono assoggettabili alla disciplina sui rifiuti, ai sensi dell'art. 184, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi: cod. ambiente), secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua».

La qualificazione degli accumuli della posidonia spiaggiata come sostanze assoggettate alla disciplina sui rifiuti determinerebbe, secondo il ricorrente, che le disposizioni regionali impugnate eccederebbero dalla competenza statutaria della Regione autonoma Sardegna e contrasterebbero con plurime norme del codice dell'ambiente, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., cui è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti.

Più specificamente, quanto alle singole norme, il ricorrente afferma che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede lo «spostamento temporaneo» degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», contrasta con i menzionati parametri costituzionali, in quanto individua zone di deposito

temporaneo, diverse da quelle stabilite dalla disciplina statale e «dalle disposizioni di prassi» adottate in materia.

La norma impugnata, inoltre, nel prevedere lo spostamento dei resti della pianta marina presso non meglio specificate aree implicherebbe, altresì, un'operazione di trasporto in contrasto con la specifica disciplina di cui all'art. 193 cod. ambiente.

La difesa statale impugna, poi, l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui stabilisce che «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica».

Tale norma recherebbe una disciplina in contrasto con quella di cui all'art. 182 cod. ambiente che, invece, prevede la possibilità di ricorrere allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile, dal punto di vista tecnico ed economico, eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici.

È inoltre, impugnato l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato, consistente nella separazione della sabbia dal materiale organico, anche presso il «sito in cui è conferita la posidonia».

Tale norma si porrebbe in contrasto con la disciplina recata dall'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, secondo cui l'esecuzione delle operazioni di «cernita», solo se compiute presso il medesimo sito ove gli eventi naturali hanno depositato la posidonia, è estranea all'attività di «gestione dei rifiuti», rilevante ai fini dell'applicazione della Parte quarta cod. ambiente.

Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente ai «prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica», in tal modo sottraendo tali sostanze dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti.

Ad avviso della difesa statale, la disposizione regionale, ampliando il catalogo dei materiali sottratti alla disciplina dei rifiuti, recherebbe una disciplina incompatibile con l'art. 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente.

2.– Nell'atto difensivo la Regione resistente confuta le argomentazioni del ricorrente assumendo che la posidonia spiaggiata, oggetto dell'art. 1, commi 1, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, sia assoggettabile alla disciplina statale sui rifiuti, soltanto in presenza della volontà di disfarsene, secondo il disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lettera a), e 184, commi 2, lettera d), e 5, cod. ambiente. Le disposizioni regionali, infatti, perseguirebbero l'unico fine di disciplinare l'utilizzo della pianta marina quale risorsa ambientale, in conformità alla sua naturale attitudine di barriera contro l'erosione dei litorali e di salvaguardia degli ecosistemi costieri, non essendo espressive della volontà del legislatore regionale di disfarsene.

Quanto al comma 8 dell'art. 1 impugnato, avente ad oggetto materiali diversi dalla posidonia, la difesa regionale osserva che la disposizione intendeva recepire il contenuto dell'art. 5, comma 3, del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta "legge SalvaMare", già approvata dalla Camera e in esame al Senato (A.S. n. 1571), nella convinzione che sarebbe stata celermente approvata.

3.– In via preliminare deve osservarsi che, successivamente al ricorso, plurime disposizioni della Parte quarta cod. ambiente sono state modificate dall'art. 1 del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio».

Ai soli fini che qui interessano, deve rilevarsi che per effetto dell'art. 1, comma 9, lettera a), del d.lgs. n. 116 del 2020, il riferimento normativo indicato dal ricorrente per la qualificazione dei resti di posidonia quale rifiuto urbano si rinviene, attualmente, nell'art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente.

Inoltre, l'art. 1, comma 9, lettera e), del d.lgs. n. 116 del 2020, ha sostituito la lettera n), dell'art. 183, comma 1, cod. ambiente, inserendo tra le attività di «gestione dei rifiuti», soggette alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, la «cernita» quale attività espletabile in funzione del recupero dei rifiuti, e introducendo tra le attività che, invece, non costituiscono «attività di gestione», la «selezione» dei materiali, confermando per il resto il contenuto della norma.

Si tratta di modifiche, dunque, che non assumono rilievo in ordine alle censure del ricorrente.

4.– Prima di passare all'esame delle censure contenute nel ricorso, occorre soffermarsi sul quadro normativo nel cui ambito si colloca la disciplina della pianta marina della posidonia e, in particolare, dei suoi residui, i quali soltanto sono oggetto della disciplina regionale impugnata.

Le praterie di posidonia, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva n. 92/43/CEE, recepita in Italia con il 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), sono classificate tipi di habitat naturali prioritari, ossia tipi di habitat che rischiano di scomparire e per la cui conservazione la «Comunità ha una responsabilità particolare».

Tali piante marine sono, inoltre, tutelate dal Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell'ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona), ratificato con legge 27 maggio 1999, n. 175 (Ratifica ed esecuzione dell'Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, con relativi protocolli, tenutasi a Barcellona il 9 e 10 giugno 1995).

Si tratta di atti normativi che perseguono, tra gli altri, l'obiettivo di salvaguardare gli ecosistemi marini, quali habitat che sono in pericolo di estinzione o che sono necessari per la sopravvivenza di specie animali e vegetali, nel cui ambito sono state inserite anche le praterie di «Posidonia oceanica».

Mentre per la pianta marina in esame è dunque apprestata una significativa normativa di tutela, nazionale e sovranazionale, non altrettanto può affermarsi per i suoi residui spiaggiati, i quali però svolgono una fondamentale funzione di conservazione delle coste e dei loro ecosistemi.

È univocamente affermato, infatti, che le strutture lamellari (così dette banquettes) presenti lungo i litorali costieri – composte dagli accumuli delle foglie morte, dei rizomi e dei resti fibrosi della posidonia frammisti alla sabbia – svolgono un ruolo importante nella protezione dei litorali dall'erosione, in quanto ostacolano l'azione e l'energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa.

In assenza di una specifica disciplina statale sulla gestione delle biomasse vegetali spiaggiate, derivanti da piante marine o alghe – allo stato è all'esame del Senato della Repubblica il disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta «legge SalvaMare», approvata dalla Camera dei deputati il 24 ottobre 2019 (A.S. n. 1571) – l'importante ruolo di protezione ambientale è oggetto di considerazione delle circolari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), contenenti puntuali indicazioni volte a contemperare la rilevante funzione ecologica dei residui della posidonia con la necessità di rendere fruibili le spiagge; così da tutelare le esigenze turistico-ricreative dei concessionari demaniali, degli enti interessati e, comunque, della collettività in generale.

Infatti, già la circolare prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 aveva rilevato come la preferibile soluzione del mantenimento in loco della posidonia spiaggiata potesse spesso confliggere con l'esigenza di rendere usufruibili le spiagge ed aveva perciò indicato ulteriori soluzioni legate alla specificità dei luoghi. Accanto al mantenimento in situ degli accumuli quale opzione auspicabile nelle aree marine protette, aveva indicato lo spostamento di accumuli in zone meno frequentate della stessa spiaggia o in spiagge diverse, stabilendo che le modalità dello spostamento dovessero essere stabilite con provvedimento da adottarsi da parte degli enti parco o della Regione, sentiti i Comuni interessati. In presenza, poi, di una oggettiva incompatibilità tra gli accumuli dei residui di posidonia e la possibilità di utilizzo delle spiagge, nella menzionata circolare si era prevista anche la rimozione permanente ed il trasferimento in discarica.

In merito alle possibili misure gestionali dei resti spiaggiati, poi, la recente circolare prot. n. 8838 del 20 maggio 2019, in aggiunta al mantenimento in loco o allo spostamento in zone della stessa spiaggia o in spiagge limitrofe, ha indicato ulteriori possibili rimedi.

In particolare, si è previsto l'interramento in sito, ai sensi dell'art. 39, comma 11, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive); il trasferimento degli accumuli presso gli impianti di riciclaggio; la reimmissione in ambiente marino previa vagliatura volta a rimuovere eventuali rifiuti e la sabbia.

Infine, e soltanto per impossibilità di ricorrere alle soluzioni descritte, la circolare ha indicato la soluzione del trasferimento in discarica.

In sintesi, la disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.); la gestione di tali accumuli – come si dirà in seguito – è assoggettata, in particolare, alla disciplina dei “rifiuti”, quale prevista dal cod. ambiente.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020).

5.– In questo contesto normativo è intervenuta la legge regionale n. 1 del 2020 con cui il legislatore sardo sul presupposto della importanza del ruolo della posidonia spiaggiata – proclamata già nell'incipit della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 1, secondo cui la «Regione riconosce la posidonia spiaggiata come strumento di difesa naturale contro l'erosione costiera e come risorsa riutilizzabile» – ha inteso approntare una specifica disciplina di protezione che però, al contempo, favorisca il turismo, facendo sì che le coste e gli arenili possano presentarsi sgombri da tali accumuli nella stagione estiva. Ed infatti l'art. 2, comma 1 – disposizione non impugnata dal Governo – enuncia in generale che «[l]a Regione promuove e incoraggia il recupero e il riuso dei residui di posidonia, rimossi durante il periodo primaverile-estivo che non è possibile ridistribuire nelle spiagge di provenienza o in altre idonee, in particolare presso impianti di trattamento».

È, dunque, ben chiaro il meritevole fine del legislatore regionale di predisporre una disciplina che miri a temperare l'esigenza di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo – nel contesto della disciplina del «turismo», espressione della potestà legislativa di cui all'art. 3, lettera p), dello statuto speciale, pur con il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica – con la necessità della salvaguardia ambientale e del possibile recupero e riuso della posidonia.

6.– Il ricorso del Governo si è mosso proprio tenendo conto delle esigenze di tutela e sostegno del turismo, sottese alla legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, dal momento che l'impugnativa non ha riguardato tutta la legge, ma selettivamente solo quelle disposizioni che sono state ritenute in frizione con la disciplina statale in materia di rifiuti, senza che, ad opera delle stesse, vi sia un'elevazione dello standard di tutela ambientale.

E infatti non sono state impugnite varie altre norme contenute nella stessa legge regionale: quelle sul riposizionamento della posidonia spiaggiata (art. 1, comma 2), sulla sua rimozione permanente (art. 1, comma 3), sull'utilizzo dei mezzi meccanici per il suo spostamento e riposizionamento (art. 1, comma 6), sul recupero degli accumuli antropici (art. 1, comma 7), sui contributi ai Comuni per lo svolgimento di tali attività (art. 1, comma 9), nonché più in generale sul «Piano di gestione della posidonia» (art. 1, comma 11).

Accanto alla fondamentale funzione ecologica degli accumuli spiaggiati, il legislatore regionale ha inteso valorizzare anche gli ulteriori impieghi di tali materiali, potendosi per questi far riferimento all'utilizzo per la produzione di fertilizzanti, ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 29 aprile 2010,

n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88).

In particolare la legge regionale impugnata prevede anche la concessione agli operatori di «appositi contributi in conto capitale [...] da destinarsi alla realizzazione e all'adeguamento degli impianti di trattamento, recupero e compostaggio» (art. 2, comma 2).

7.– Alla luce di tali premesse, che valgono anche a fissare la perimetrazione delle censure mosse dal Governo, è ora possibile affrontare, nel merito, le questioni di legittimità costituzionale che pone il ricorso.

8.– Deve rilevarsi, in primo luogo, come la sopra ricordata naturale vocazione della posidonia – sia quale pianta marina, sia come accumulo dei suoi residui depositati sulle coste e sugli arenili – alla tutela dell'ambiente comporti che la sua regolamentazione ricada in ogni caso nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In proposito questa Corte ha affermato che le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019). In particolare, con riferimento ad altra Regione a statuto speciale, questa Corte (sentenza n. 215 del 2018) ha precisato che la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Tali sono, nella fattispecie, quelli legati al turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione autonoma Sardegna, ed essi possono intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela.

La questione, quindi, se i residui della posidonia depositati sulle coste e sugli arenili costituiscano, o no, «rifiuti» – sulla quale ha incentrato le proprie argomentazioni la difesa della Regione – in realtà non revoca in dubbio la radicale considerazione che la loro regolamentazione riguardi comunque l'ambiente, sicché in ogni caso la competenza legislativa in materia è quella esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre quella regionale in materia di «turismo» può essere esercitata, quanto alla sua incidenza sulla regolamentazione della posidonia come risorsa ambientale, soltanto in quanto non risulti in frizione con la disciplina statale.

9.– Peraltro, nella fattispecie plurimi indicatori normativi concorrono univocamente a qualificare come «rifiuti» tali residui – accumuli di foglie morte e altri detriti vegetali – nel senso che si tratta di materiali, certamente rilevanti per l'ecosistema in ragione del loro impatto ambientale, ma che il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, assoggetta in particolare alla disciplina dettata dalla Parte quarta cod. ambiente, recante, tra l'altro, norme in materia di gestione dei «rifiuti».

Va però precisato che la riconducibilità dei residui della posidonia alla nozione di «rifiuto» non ha quella connotazione negativa associata a tale termine nel linguaggio corrente, ma esprime solo la qualificazione giuridica da cui discende l'assoggettamento alla specifica regolamentazione dettata dal cod. ambiente per i «rifiuti».

Segnatamente rileva innanzi tutto l'art 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, secondo cui i rifiuti «di qualunque natura o provenienza, giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua», costituiscono «rifiuti urbani», sì da ricomprendere a pieno titolo in tale definizione anche la posidonia spiaggiata.

Inoltre, l'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 – nel contesto quindi della disciplina europea dei rifiuti – prevede, espressamente per la posidonia spiaggiata, non diversamente che per le meduse che il moto ondoso deposita sugli arenili, una specifica norma, stabilendo che essa possa essere oggetto di interrimento in loco «laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro

presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, [...] purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento».

Sicché, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità, se non sussistono tutte le condizioni previste da tale norma, non è possibile derogare alla disciplina sui rifiuti: il trasporto ed il deposito temporaneo della posidonia devono sottostare alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, dovendosi in mancanza ravvisare la sussistenza del reato di discarica non autorizzata (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 dicembre 2014-28 gennaio 2015, n. 3943).

Già in passato la giurisprudenza aveva ritenuto, con riferimento alle alghe marine depositate sugli arenili, che il loro stoccaggio in assenza di autorizzazione configurasse il reato di cui all'art. 51, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), qualificando le alghe stesse come rifiuti urbani non pericolosi ex art. 7, comma 2, lettera d), del citato d.lgs. n. 22 del 1997 (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 marzo-12 aprile 2006, n. 12944).

Rileva altresì l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha modificato l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione della attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte quarta del medesimo codice. La disposizione statale ha aggiunto nella lettera n) dell'art. 183, comma 1, cod. ambiente, un ulteriore periodo secondo cui «[n]on costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

Pertanto, con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate in situ, non trova applicazione l'articolata disciplina sui rifiuti di cui alla Parte quarta cod. ambiente.

Si è così ammessa una più spedita rimozione dei materiali portati dalle piene, dalle mareggiate o da altri eventi atmosferici rendendo più snelle le indicate operazioni, ma a condizione che siano effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi hanno depositato i materiali, consentendo – come risulta dagli atti parlamentari – «l'utilizzo anche di soggetti non iscritti nell'ambito dei gestori ambientali», requisito necessario per lo svolgimento, tra le altre, delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti ai sensi dell'art. 212 cod. ambiente.

In definitiva, dal descritto contesto normativo e giurisprudenziale discende, dunque, che i residui della posidonia depositati sulle coste e sugli arenili hanno una peculiare natura per essere, al contempo, risorsa di salvaguardia ambientale da un lato, e sostanza da assoggettare alla disciplina sui rifiuti, dall'altro.

Da tale speciale connotazione deriva che tali accumuli, al pari di altri materiali spiaggiati, sono assoggettati alla disciplina statale in tema di rifiuti, che espressamente ne prevede l'esonero nei soli casi in cui gli stessi siano “trattati” in situ; disciplina che non può essere inficiata da una scelta normativa regionale.

10.– Sulla base di queste premesse, le questioni di legittimità costituzionale sono tutte fondate.

Dall'analisi complessiva della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 risulta l'obiettivo del legislatore regionale di assicurare, ove possibile, l'impiego della posidonia spiaggiata in funzione di risorsa ambientale di contrasto all'erosione delle coste, contemperandolo con l'esigenza di mantenere le spiagge “pulite” anche alla vista, maggiormente fruibili in chiave turistica.

Nel perseguire tale intento, però, il legislatore sardo, limitatamente alle norme impugnate, ha esorbitato dalle proprie competenze statutarie, sovrapponendosi in modo contrastante con la

disciplina recata dal cod. ambiente in tema di rifiuti e senza elevare, in questa parte, il livello di tutela dell'ambiente.

11.– In particolare la prima delle disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020) prevede, per l'ipotesi in cui non sia possibile il mantenimento in loco della posidonia spiaggiata, e i depositi impediscano la regolare fruizione delle spiagge durante la stagione estiva, che i Comuni interessati possano procedere, anche tramite i titolari delle concessioni demaniali, previa comunicazione ai competenti uffici regionali e statali, allo «spostamento temporaneo» dei relativi accumuli, in zone idonee dello stesso arenile o qualora non disponibili «in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune».

Le operazioni previste dalla disposizione regionale, in quanto non svolte in situ, costituiscono una effettiva attività di gestione dei rifiuti che, come tale, è assoggettata alla normativa statale di riferimento al fine di tutela dell'ambiente. Infatti, lo «spostamento» dei residui presso aree individuate all'interno del territorio comunale integra una attività di trasporto che trova una specifica e articolata disciplina nell'art. 193 cod. ambiente.

Inoltre, la temporaneità dello spostamento implica la realizzazione di una attività di «deposito temporaneo», definita dall'art. 183 comma 1, lettera bb), cod. ambiente a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 116 del 2020, ed è disciplinata dall'art. 185-bis cod. ambiente.

Ed, ancora, la previsione di «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», presso cui spostare i depositi di posidonia, realizza una attività di raccolta, le cui condizioni sono indicate nell'art. 183, comma 1, lettera mm), cod. ambiente.

Si tratta di operazioni che, per non essere effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi naturali hanno comportato il deposito di materiale organico, non possono sottrarsi alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, stante il già richiamato disposto dell'art. 183 comma 1, lettera n), dello stesso codice.

Si ha quindi che la disposizione regionale impugnata, nel consentire che i residui di posidonia possano essere prelevati dalle spiagge per essere trasportati temporaneamente in altri luoghi, senza il rispetto delle prescrizioni di cui alla normativa statale di riferimento, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un'ottica di deregolamentazione di tale attività, seppur al fine di semplificare e accelerare le operazioni di pulizia delle spiagge; ciò che senz'altro è possibile fare, per favorire il turismo estivo, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune; spostamento che sarà possibile solo con il rispetto della normativa statale.

12.– Viene poi in rilievo l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 secondo cui, «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia spiaggiata, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica».

La norma regionale, con l'intento di valorizzare il recupero degli accumuli di posidonia, stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento degli stessi in discarica, si è indebitamente sovrapposta alla norma statale di cui all'art. 182 cod. ambiente, secondo cui occorre procedere allo smaltimento ogni qualvolta sussista l'impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero di cui all'art. 181 cod. ambiente, anche alla luce della valutazione dei costi e dei vantaggi delle stesse.

Del resto lo stesso comma 3 del medesimo art. 1 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 prevede l'ipotesi che, a causa di particolari condizioni, sia «necessario optare per la rimozione permanente dei depositi di posidonia non altrimenti gestibili».

La disposizione impugnata, intervenendo sulla disciplina delle attività di smaltimento dei rifiuti, viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

Rimane comunque applicabile la già richiamata norma prevista dal successivo art. 2, comma 1, non impugnato dal Governo, secondo cui va privilegiato in ogni caso il recupero e il riuso dei residui di posidonia, rimossi durante il periodo primaverile-estivo, che non è possibile ridistribuire nelle spiagge di provenienza o in altre idonee.

13.– È impugnato, poi, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 secondo cui «[t]utte le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza. Tale vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia».

La disposizione – al pari del comma 1 già esaminato – è impugnata limitatamente alla parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato anche «nel sito in cui è conferita la posidonia» e quindi non soltanto in situ.

Deve rilevarsi – come già considerato in riferimento al comma 1 del medesimo art. 1 – che la norma regionale, nel consentire la «vagliatura» anche in un sito diverso da quello in cui i residui della posidonia sono depositati per effetto del moto ondoso del mare, implica il loro previo spostamento e dunque il trasferimento presso il sito di destinazione, sì da essere assoggettata alla disciplina statale quanto alla gestione dei rifiuti. Sotto tale profilo, la norma regionale, disciplinando direttamente questo aspetto della gestione dei residui della posidonia spiaggiata, si sovrappone alla disciplina statale, contrastando con essa.

Le operazioni di «vagliatura», consistenti nella separazione della sabbia (da recuperare per il ripascimento dell'arenile) dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, integrano un'attività soggetta alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, ad eccezione del caso in cui essa avvenga in situ, ossia nel luogo in cui gli accumuli di posidonia sono stati depositati a causa degli eventi atmosferici; ciò che è consentito dalla stessa norma regionale (art. 1, comma 5) nella parte non oggetto di impugnazione.

Invece la norma regionale, laddove stabilisce che le operazioni di vagliatura possono essere espletate anche «nel sito in cui è conferita la posidonia», reca una disciplina incompatibile con la Parte quarta cod. ambiente e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la vagliatura possa avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia; ciò che è possibile sì, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

14.– Infine, è impugnato l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, che dispone che «[f]atto salvo quanto previsto dal presente articolo, ai prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica si applica l'articolo 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)».

Il rinvio all'art 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente, rubricato «Esclusioni dall'ambito di applicazione», determina la non assoggettabilità dei prodotti ivi indicati, diversi dalla posidonia spiaggiata, alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente.

Così facendo, però, la norma regionale amplia il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, intervenendo nella materia «tutela dell'ambiente» riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata), limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 88

Materia: Professioni.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Oggetto: articoli 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4.

Estensore nota: Caterina Orione.

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate istituiscano un nuovo profilo professionale, denominato “autista con attestato di soccorritore”, articolato nei due livelli di formazione di “autista con attestato di soccorritore di livello base”, da impiegare nell’attività di trasporto sanitario di “soccorso di base” e di “autista con attestato di soccorritore di livello avanzato”, da impiegare, invece, nell’attività di trasporto sanitario di “primo soccorso” e di “soccorso avanzato”. Tali disposizioni sarebbero poste in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia “professioni” di cui all’articolo 117, terzo comma, Costituzione, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. Esse inoltre contrasterebbero con quanto previsto dall’Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle “Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza” che, con riferimento ai soccorritori, prevede solo il “livello di formazione di base specifica”, oltre che quello di “formazione permanente e aggiornamento”.

Parte resistente evidenzia che le disposizioni de quo si limiterebbero a qualifiche già previste dai contratti collettivi e si riferirebbero peraltro ai volontari ed ai dipendenti delle associazioni di volontariato a cui la legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) attribuisce i compiti di trasporto sanitario di emergenza/urgenza.

Inoltre l’Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003, che nel paragrafo intitolato «Soccorritori», ha stabilito che il personale volontario o dipendente (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del sistema emergenza/urgenza deve essere in possesso della qualifica di soccorritore, attribuisce alle Regioni la definizione delle modalità organizzative e dei programmi dei corsi di formazione prevedendo appunto per i soccorritori solo un “livello di formazione di base specifica”, oltre che un “livello di formazione permanente e aggiornamento”.

La Corte dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale avanzata riguardo all’articolo 2, comma 2, che recita “[i] soggetti che sono autorizzati a svolgere l’attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono autorizzati a svolgere

attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base”, poiché parte ricorrente non ha motivato in alcun modo l’asserita violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di professioni in una disposizione che, peraltro, non contiene alcun riferimento alla regolamentazione di nuove figure professionali.

Le altre disposizioni impugnate, dell’articolo 4, sono relative alla composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze in funzione delle tipologie del servizio di trasporto sanitario di soccorso: ” 1. *La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di soccorso di base è costituita da:*

a) un autista con attestato di soccorritore di livello base in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

2. La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di primo soccorso è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;...

3. La composizione minima dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nell’attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;...

4. Qualora la composizione dell’equipaggio delle autoambulanze impiegate nelle attività di cui ai commi 2 e 3, sia costituita da più di un soccorritore di livello avanzato, l’autista del medesimo equipaggio può essere in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettera a).”

La Corte giudica infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata, in quanto le disposizioni sono espressione dell’esercizio della *competenza legislativa residuale della Regione sulla formazione professionale e alla materia dell’organizzazione sanitaria che, pur non avendo più autonoma rilevanza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, deve comunque essere ricompresa nella materia «tutela della salute»* (sentenza n. 54 del 2015).

Premessa la ricostruzione delle tre tipologie delle professioni così come previste dall’ordinamento e cioè: a) *le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l’iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali;* b) *le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione;* c) *le professioni non regolamentate.*, la Corte ripercorre l’exkursus normativo della qualificazione delle specifiche professioni sanitarie a partire dal regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) alla legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l’istituzione dei relativi ordini professionali). La disciplina in questione stabilisce l’istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione e prevede all’articolo 5, uno specifico procedimento per l’individuazione delle nuove professioni sanitarie, che devono essere definite, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, tramite accordi sanciti dalla Conferenza Stato e Regioni.

La figura dell’autista soccorritore che, non è attualmente considerata nell’ordinamento italiano come una specifica professione, è prevista dall’Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 nel documento «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, all’Allegato A, punto 2.2., lettera c), dedicato ai “Soccorritori”, stabilisce che “[i]l personale volontario o dipendente di pertinenza delle Organizzazioni di cui art. 5, commi 2 e 3 del Dpr 27 marzo 92) (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del “sistema 118”, deve essere in possesso della qualifica di Soccorritore”. La figura dell’autista soccorritore è peraltro anche prevista all’articolo 23, comma 7, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale del servizio sanitario nazionale 2002-2005, che richiama appunto “quanto stabilito nell’Accordo tra Ministro della Salute e le Regioni e le Province autonome del 22 maggio 2003”.

La disciplina prevista dalla legge regionale toscana della composizione dell'equipaggio delle autoambulanze è relativa a *“soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa”* e la figura dell'autista soccorritore risulta già espressamente dal CCNL 2017-2019 per il personale dipendente dall'Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS) e dalle realtà operanti nell'ambito socio-sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze e dal CCNL 2010-2012 per i dipendenti delle Misericordie e delle organizzazioni operanti nell'ambito socio-sanitario-assistenziale-educativo.

Secondo la Corte, la legge in esame provvede a regolamentare sostanzialmente aspetti organizzativi dell'attività sanitaria e pertanto deve essere ricondotta alla materia tutela della salute, in quanto *“idonea ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)”*.

Le disposizioni regionali impugnate non *“istituiscono”* nuove professioni, bensì il riferimento in esse agli *“attestati”* è relativo appunto a qualifiche contrattuali che la legge presuppone e il fatto che l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 preveda per i soccorritori solo il *«livello di formazione di base specifica»* non può che essere inteso nel senso della fissazione di un livello di formazione minima. La Regione può incrementare, per migliorare il sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria, la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l'equipaggio delle autoambulanze, perciò essa trova *legittima disciplina nelle norme regionali impugnate nella prospettiva della migliore tutela della salute degli assistiti e senza che ciò implichi, in alcun modo, l'istituzione di una nuova professione o l'attribuzione di funzioni riservate ad una professione sanitaria.*

Le Regioni, dotate di potestà legislativa residuale in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenze n. 271 del 2009 n. 108 del 2012) e può *“venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico.”*

SENTENZA N. 88
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-12 marzo 2020, depositato in cancelleria il 16 marzo 2020, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

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

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

Ad avviso del ricorrente le norme impugnate istituirebbero un nuovo profilo professionale, non ancora previsto dal legislatore nazionale, denominato «autista con attestato di soccorritore», articolato nei due livelli di formazione di «autista con attestato di soccorritore di livello base», da impiegare nell'attività di trasporto sanitario di «soccorso di base», e di «autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», da impiegare, invece, nell'attività di trasporto sanitario di «primo soccorso» e di «soccorso avanzato», con conseguente lesione del principio fondamentale della legislazione statale nella materia «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

2.– La Regione Toscana si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, sulla base dell'assunto che le disposizioni impugnate si limiterebbero a fare riferimento a qualifiche previste dai contratti collettivi, senza introdurre nell'ordinamento una nuova figura professionale.

3.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 2, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019.

La disposizione impugnata si limita a stabilire che «[i] soggetti che sono autorizzati a svolgere l'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono

autorizzati a svolgere attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base», senza contenere alcun riferimento alla istituzione o regolamentazione di nuove figure professionali.

Il ricorrente non chiarisce, in alcun modo, le ragioni per cui il parametro costituzionale invocato, l'art. 117, terzo comma, Cost., sarebbe violato dalla norma impugnata, nonostante la costante giurisprudenza costituzionale richieda che il ricorso in via principale si fondi su un'argomentazione adeguata e non meramente assertiva, in quanto «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» (tra le tante, sentenze n. 32 del 2017 e n. 141 del 2016)» (sentenza n. 286 del 2019 e, da ultimo, sentenza n. 161 del 2020).

Pertanto la questione deve ritenersi inammissibile, mancando ogni motivazione sulle ragioni per cui le disposizioni impugnate violerebbero il parametro costituzionale evocato.

4.– Le questioni aventi ad oggetto l'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 non sono fondate.

Le norme censurate stabiliscono che nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate in attività di trasporto sanitario di soccorso di base debba essere necessariamente presente «un autista con attestato di soccorritore di livello base», mentre nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di primo soccorso e di soccorso avanzato viene richiesta la presenza di «un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato», tranne nel caso in cui l'equipaggio delle dette autoambulanze sia composto da più di un soccorritore di livello avanzato.

Le disposizioni impugnate vanno ricondotte non, come sostiene il ricorrente, all'ambito delle «professioni» di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ma alla competenza legislativa residuale della Regione sulla formazione professionale e alla materia dell'organizzazione sanitaria che, pur non avendo più autonoma rilevanza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, deve comunque essere ricompresa nella materia «tutela della salute» (in questo senso, la sentenza n. 54 del 2015).

4.1.– L'ordinamento italiano configura tre diverse tipologie di professioni: a) le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali; b) le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione; c) le professioni non regolamentate.

Con specifico riferimento alle professioni sanitarie, il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) distingueva tre categorie: quella delle professioni sanitarie principali (medico chirurgo, veterinario, farmacista e, dal 1985, l'odontoiatra); quella delle professioni sanitarie ausiliarie (levatrice, assistente sanitaria visitatrice e infermiera diplomata) e, infine, quella delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (odontotecnico, ottico, meccanico ortopedico ed ernista, tecnico sanitario di radiologia medica e infermiere abilitato o autorizzato).

L'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 1999, n. 42 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie) ha, quindi, sostituito la denominazione «professione sanitaria ausiliaria» con quella di «professione sanitaria» e, successivamente, la legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) ha organizzato le professioni sanitarie in quattro distinte aree (professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica; professioni sanitarie riabilitative; professioni tecnico-sanitarie; professioni tecniche della prevenzione).

La legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), stabilendo l'istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione, ha, poi, introdotto all'art. 5 (come modificato dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3, recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute») uno specifico procedimento per l'individuazione delle nuove professioni sanitarie, da definire, previo parere tecnico-scientifico del

Consiglio superiore di sanità, tramite accordi sanciti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

4.2.– Ora, la figura dell'autista soccorritore che, come evidenziato anche dal ricorrente, non è attualmente considerata nell'ordinamento italiano come una specifica professione (per il cui riconoscimento pendono in sede parlamentare alcuni disegni di legge) risulta espressamente contemplata nel paragrafo «mezzi di soccorso» dell'atto di intesa tra Stato e Regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del d.P.R. 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza) e nell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento recante «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, all'Allegato A, punto 2.2., lettera c), dedicato ai «Soccorritori», stabilisce che «[i]l personale volontario o dipendente di pertinenza delle Organizzazioni di cui art. 5, commi 2 e 3 del Dpr 27 marzo 92) (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del “sistema 118”, deve essere in possesso della qualifica di Soccorritore».

Espliciti riferimenti all'autista soccorritore sono pure contenuti nell'art. 23, comma 7, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale del servizio sanitario nazionale 2002-2005 del 19 aprile 2004, che richiama «quanto stabilito nell'Accordo tra Ministro della Salute e le Regioni e le Province autonome del 22 maggio 2003».

4.3.– Venendo al merito della questione promossa dal ricorrente, va innanzitutto rilevato che l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 regola «l'autorizzazione all'esercizio delle attività di trasporto sanitario di soccorso da parte di soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa», dettando una disciplina limitata ai soggetti che necessitano della autorizzazione regionale ai fini dello svolgimento dell'attività di trasporto sanitario di soccorso sul territorio.

E con riferimento a tali soggetti deve essere evidenziato che la figura dell'autista soccorritore risultava già espressamente contemplata dall'art 40 del CCNL 2017-2019 del 28 settembre 2018 per il personale dipendente dall'Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS) e dalle realtà operanti nell'ambito socio-sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze e dall'art. 40, categoria C, del CCNL 2010-2012 del 29 dicembre 2014 per i dipendenti delle Misericordie e delle organizzazioni operanti nell'ambito socio-sanitario-assistenziale-educativo.

4.4.– Le disposizioni impugnate, disciplinando la composizione dell'equipaggio delle autoambulanze gestite da tali «soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa» e, quindi, regolamentando aspetti organizzativi dell'attività sanitaria, vanno ricondotte alla materia «tutela della salute», in quanto «idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)» (così sentenza n. 207 del 2010).

Nella specie, le norme regionali in esame, lungi dall'istituire una nuova professione, si limitano a stabilire che gli autisti delle autoambulanze debbano avere, a seconda della tipologia del mezzo di soccorso che sono chiamati a condurre, un attestato di soccorritore «di livello base» o «di livello avanzato» e, pertanto, risultano del tutto estranee alla materia «professioni» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: tali attestati sono, infatti, presi in considerazione solo in riferimento a qualifiche contrattuali che la legge regionale impugnata non intende disciplinare, ma che si limita a presupporre.

La circostanza, poi, che l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 preveda per i soccorritori solo il «livello di formazione di base specifica» non può essere intesa se non nel senso della fissazione di un livello di formazione minima che la Regione ben può incrementare, per migliorare il sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria, con riferimento al personale utilizzato dagli operatori che necessitano di autorizzazione; cosicché la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l'equipaggio delle autoambulanze trova legittima disciplina nelle norme regionali impugnate nella prospettiva della migliore tutela della salute degli assistiti e senza che ciò implichi,

in alcun modo, l'istituzione di una nuova professione o l'attribuzione di funzioni riservate ad una professione sanitaria.

Del resto questa Corte ha ripetutamente affermato che le Regioni, dotate di potestà legislativa in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenza n. 271 del 2009) e che l'esercizio di tale attribuzione regionale può «venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 108 del 2012).

Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019 devono essere dichiarate non fondate.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge reg. Toscana n. 83 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2021.

F.to: Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Sentenza: 14 aprile 2021, n. 90

Materia: Bilancio e contabilità pubblica – volontariato.

Parametri invocati: artt. 2, 3, 51, primo comma, 97 e 118 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

Esito: - inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019);

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;

- cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;

- cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Estensore nota: Carla Paradiso.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 4, commi 8 e 53, e l'articolo 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019) per violazione degli articoli 2, 3, 51, primo comma, 97 e 118 della Costituzione.

La Corte esamina congiuntamente le questioni riguardanti l'articolo 4, comma 8, e l'articolo 21, comma 21, in quanto strettamente connesse tra loro.

L'articolo 4, comma 8, ha aggiunto il comma 3-bis all'articolo 26 della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), prevedendo che agli oneri di spesa si provvede mediante la voce di spesa denominata: "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo"; la seconda disposizione, l'articolo 21, comma 21, invece, ha aggiunto all'articolo 8 della legge della Regione Lazio 34/1997 il comma 7-ter in base al quale «*[l]a Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti*» – nonché il comma 7-quater, ove si prevede che «*[l]a Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-ter*».

Per entrambe le disposizioni lo Stato ravvisa una discriminazione nei confronti delle associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse dalle organizzazioni di volontariato, e quindi si pone in contrasto con l'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) che consente a tutti gli enti del terzo settore gli interventi e i servizi finalizzati alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) e da ciò ne consegue la lesione degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione.

In pendenza del giudizio di costituzionalità, la Regione Lazio con l'articolo 16, comma 18, lettera b, numero 3) della legge 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha rispettivamente abrogato l'articolo 21, comma 1, e modificato l'articolo 21, comma 21, della legge regionale 13/2018 inserendo tra i soggetti destinatari dei contributi regionali anche le *«altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati»*.

A seguito della conseguente rinuncia del Presidente del Consiglio al ricorso verso la disposizione modificata e verificato che la stessa non ha avuto attuazione, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in riferimento all'articolo 21, comma 21.

Sempre a seguito della modifica legislativa dell'articolo 21, comma 21, che ha rimosso dalla esclusione dalla concessione dei contributi le organizzazioni iscritte nel registro del terzo settore, la Corte ha, altresì, dichiarato, manifestamente infondata la questione riferita all'articolo 4, comma 8, della legge regionale del Lazio n. 13 del 2018, ritenendo la denominazione del capitolo di bilancio riguardante tali contributi priva di portata precettiva e quindi inidonea a generare una violazione della Costituzione.

Lo Stato solleva questione di legittimità costituzionale anche in relazione all'articolo 4, comma 53, sempre della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, laddove dispone che la Regione *«nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, concede contributi ai comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere presenti sul territorio, volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo»*

La difesa statale ha ritenuto questa disposizione lesiva anch'essa degli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione, per il mancato riferimento all'iscrizione dei soggetti beneficiari dei contributi nel registro unico del terzo settore, iscrizione necessaria per i soggetti che sono finanziati tramite pubbliche sottoscrizioni o esercitano attività in convenzione o accreditamento con enti pubblici.

Anche in questo caso, successivamente all'impugnativa, è intervenuta l'abrogazione della disposizione impugnata ad opera dell'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lazio 10/2019 (Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni), a seguito della quale il Presidente del Consiglio ha rinunciato al ricorso e la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Infine, la difesa statale ha impugnato il comma 1 dell'articolo 21 che dispone: *«in attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali, gli avvocati già in servizio presso la struttura dei cui all'articolo 553-bis del r.r. 1/2002 all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'articolo 10-bis della legge regionale 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale, previa selezione tecnico-pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato r.r. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione»*.

Si ritiene la disposizione impugnata lesiva degli articoli 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione in quanto contemplerebbe una sorta di concorso interamente riservato al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, in violazione della regola del pubblico concorso, che ammette eccezioni rigorose e limitate.

Sebbene la norma impugnata sia stata successivamente abrogata dalla Regione Lazio con l'articolo 16, comma 18, lettera b) della legge regionale 8/2019, la Corte non ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità costituzionale perché non è contenuta nella relazione allegata alla deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri (cfr sentenza 109/2018 e 228/2017).

SENTENZA N. 90
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 febbraio-1° marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2019, ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 4, commi 8 e 53, e 21, commi 1 e 21, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

2.– In primo luogo, devono essere esaminate congiuntamente le questioni concernenti gli artt. 4, comma 8, e 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, in quanto strettamente connesse tra loro.

2.1.– La prima disposizione ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 26 della legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34 (Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo), secondo cui «[a]gli oneri derivanti dall'articolo 8, comma 7-ter, si provvede mediante la voce di spesa denominata: "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo", da istituirsi nel programma 08 "Cooperazione e associazionismo" della missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", alla cui autorizzazione di spesa, pari ad euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2019, 2020 e 2021, si provvede attraverso la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale di parte corrente di cui al programma 03 "Altri fondi" della missione 20 "Fondi e accantonamenti"».

La seconda disposizione, invece, ha aggiunto all'art. 8 della legge reg. Lazio n. 34 del 1997 il comma 7-ter – in forza del quale «[l]a Regione concede, altresì, contributi alle associazioni animaliste di volontariato per specifici progetti realizzati dalle stesse anche in collaborazione con i comuni e/o con le scuole e/o con le ASL competenti» – nonché il comma 7-quater, ove si prevede che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione definisce i criteri e i modelli per la concessione dei contributi di cui al comma 7-ter».

2.1.1.– Secondo lo Stato, in tal modo, si realizzerebbe una discriminazione nei confronti delle associazioni animaliste iscritte nei registri del terzo settore diverse dalle organizzazioni di

volontariato, in contrasto con l'art. 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106» (da qui: cod. terzo settore) – che consente a tutti gli enti del terzo settore gli interventi e i servizi finalizzati alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) – con conseguente lesione degli artt. 2, 3 e 118 della Costituzione.

2.2.– Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, comma 18, lettera b), numeri 1) e 3), della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie) ha rispettivamente abrogato l'art. 21, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 e modificato l'art. 21, comma 21, inserendo tra i soggetti destinatari dei contributi regionali anche le «altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati».

In conseguenza di ciò, con atto depositato il 2 febbraio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alla questione relativa a tale disposizione, tenuto conto che la stessa non ha avuto attuazione.

Sebbene la rinuncia non sia stata formalmente accettata dalla Regione resistente, è evidente il carattere satisfattivo delle modifiche alla disposizione impugnata.

Inoltre, poiché i relativi provvedimenti attuativi – quali la deliberazione della Giunta della Regione Lazio 10 dicembre 2019, n. 941, recante «Definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi per la realizzazione dei progetti a tutela degli animali di affezione e per la prevenzione del randagismo ai sensi della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 34», nonché la determinazione del direttore generale della Direzione «Inclusione sociale» della Regione Lazio, del 19 dicembre 2019, n. G18036, con cui è stato approvato adottato l'avviso pubblico per l'assegnazione dei contributi – sono successivi alla novella legislativa e fanno riferimento anche alle altre associazioni animaliste, in particolare alle associazioni di promozione sociale, deve constatarsi anche la mancata applicazione medio tempore della disposizione impugnata.

Sussistono, pertanto, le condizioni per dichiarare cessata la materia del contendere per la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 (ex multis, sentenze n. 56 del 2019 e n. 50 del 2017).

2.3.– Alla luce della ricordata modifica legislativa risulta manifestamente infondata la questione relativa all'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

La concessione dei contributi non è più limitata alle sole organizzazioni di volontariato e, quindi, la denominazione del capitolo di bilancio riguardante tali contributi – già priva di portata precettiva e, conseguentemente, lesiva – risulta espressione di un mero difetto di coordinamento normativo, inidoneo di per sé a generare una violazione della Costituzione.

3.– In secondo luogo, viene censurato l'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, ove si stabilisce che la Regione, «nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, concede contributi ai comuni per sostenere e valorizzare le iniziative dei cittadini attivi, delle associazioni e dei comitati di quartiere presenti sul territorio, volte alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo».

3.1.– Secondo la difesa statale tale disposizione lederebbe gli artt. 2, 3 e 118 Cost., poiché mancherebbe ogni riferimento all'iscrizione dei soggetti ivi indicati nel registro unico del terzo settore (o, nelle more della sua costituzione, nei registri attualmente previsti dalle normative di settore), necessaria per gli enti che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi acquisiti tramite pubbliche sottoscrizioni o che esercitano attività in regime di convenzione o accreditamento con enti pubblici.

3.2.– Successivamente all'impugnativa l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lazio 26 giugno 2019, n. 10 (Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni) ha abrogato la disposizione impugnata.

Per tale ragione, tenuto conto che la stessa disposizione non ha trovato attuazione, con atto depositato il 28 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso in ordine anche a tale questione.

Sebbene anche in tal caso la rinuncia non sia stata accettata dalla Regione Lazio, in virtù della mancata applicazione medio tempore delle norme impugnate (non essendo stata adottata, in particolare, la deliberazione di Giunta regionale attuativa di cui all'art. 4, comma 56, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018), è comunque possibile pervenire a una pronuncia di cessazione della materia del contendere per la questione relativa all'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

4.– Da ultimo, oggetto d'impugnazione è il comma 1 dell'art. 21 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che modifica l'art. 1, comma 20, della legge della Regione Lazio 11 agosto 2009, n. 22 (Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2009-2011 della Regione Lazio), in forza del quale: «[i]n attesa di una specifica disciplina della contrattazione collettiva nazionale in merito alla valorizzazione della professionalità degli avvocati degli uffici legali, gli avvocati già in servizio presso la struttura di cui all'articolo 553-bis del r.r. 1/2002 all'atto della costituzione del ruolo professionale dell'Avvocatura regionale di cui all'articolo 10-bis della l.r. 6/2002, come modificata dalla presente legge, sono inquadrati, a domanda, nel ruolo professionale e sono assegnati all'Avvocatura regionale, previa apposita selezione tecnico-pratica svolta secondo criteri e modalità da disciplinare nell'ambito del citato r.r. 1/2002, mantenendo la categoria in possesso al momento della selezione».

4.1.– Secondo la parte ricorrente sarebbero lesi gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., in quanto si contemplerebbe una sorta di concorso interamente riservato al personale in servizio presso l'Avvocatura regionale, in violazione della regola del pubblico concorso, che ammette eccezioni rigorose e limitate, nella specie non ravvisabili.

4.2.– La disposizione impugnata – tra l'altro abrogata dall'art. 16, comma 18, lettera b), numero 1), della legge reg. Lazio n. 8 del 2019 – non è contenuta nella relazione allegata alla deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale deve ritenersi inammissibile (tra le tante, sentenze n. 109 del 2018 e n. 228 del 2017).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 21, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 53, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 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 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2021.

Sentenza: 14 Aprile 2021, n. 95

Materia: Impiego pubblico – segretari comunali.

Parametri invocati: artt.3, 51 comma 1, 97, 117 comma 2lett. l) Cost. nonché art. 4 d.p.r . 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale della regione Trentino Alto-Adige*).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 3, comma 1 lett. g) della legge della Regione Trentino Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (*Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020*).

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (*Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020*), nella parte in cui introduce l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige); 2) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), degli artt. 148-bis, commi 5 e 6, e 163, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018.

Estensore: Alessandra Cecconi.

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sulla impugnativa promossa dal Presidente Consiglio dei ministri avverso dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (*Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020*) che introduce l'art. 148 bis alla legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e disciplina, per la sola Provincia autonoma di Trento, la figura segretario comunale.

Il ricorrente Governo assume l'illegittimità costituzionale della disposizione con riferimento artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 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*).

Esaminate e respinte in via preliminare le diverse eccezioni di inammissibilità avanzate dalle parti la Corte, prima dell'esame del merito, effettua una ricostruzione della disciplina del segretario comunale sia in ambito statale che della Regione Trentino Alto Adige, per poi effettuare il confronto di tali discipline con quella introdotta con la norma impugnata per la sola Provincia di Trento.

La ricostruzione effettuata, seppur sintetica, evidenzia due elementi della disciplina che la Corte ritiene essenziali ai fini del rispetto dei principi costituzionali: accesso per pubblico concorso e garanzie di tendenziale stabilità del rapporto.

Venendo all'esame del merito, la Corte rileva come la norma oggetto di impugnazione introduca – peraltro limitatamente agli enti locali della sola provincia di Trento – una modifica sia al meccanismo di reclutamento che ad alcuni profili essenziali dello status dei segretari comunali.

La norma impugnata prevede l'istituzione di un «Albo dei segretari degli enti locali» (*rectius*, elenco dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni segretariali), articolato in due sezioni: nella prima è prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti «in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle

funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e di Bolzano»; nella seconda sono iscritti, di diritto, i «segretari degli enti locali della provincia di Trento in servizio a tempo indeterminato» al momento dell'entrata in vigore della disposizione.

La nomina del segretario comunale – da parte del consiglio comunale o dell'assemblea dell'ente locale, su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale – è effettuata con scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione (soltanto per i Comuni di classe superiore alla quarta si richiede che i prescelti abbiano già prestato servizio effettivo, per periodi variamente indicati dalla norma, in sedi di classe inferiore).

La Corte evidenzia i seguenti aspetti della nuova disciplina:

- non è più prevista una procedura concorsuale per l'assunzione delle funzioni, quantomeno da parte di coloro che non abbiano conseguito l'abilitazione nazionale e che non siano già in servizio alla data di entrata in vigore della legge;
- il (solo) segretario di nuova nomina è assunto a tempo determinato e può essere revocato dal suo incarico non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio (o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro), ma anche quando riceve una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi.
- il contratto a tempo determinato del segretario di nuova nomina ha durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale che ha proposto la nomina) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessa automaticamente con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente).

Le censure formulate dal ricorrente Governo vengono trattate congiuntamente dalla Corte in quanto relative al complessivo stato giuridico del segretario comunale e coinvolgenti l'ampiezza della competenza legislativa spettante, in materia, alla Regione autonoma, le modalità di accesso a tale specifica figura dell'impiego pubblico, e infine alle complessive garanzie che debbono connotarne, anche in ambito regionale, lo status, particolarmente alla luce dell'art. 4 dello statuto speciale, e per suo tramite, dell'art. 97 Cost.

La Corte rileva che l'art. 4, punto 3), dello Statuto assegna alla Regione autonoma la competenza legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», competenza che si estende (cfr. Corte Cost n. 132/2006), alla disciplina del relativo personale, attraverso l'emanazione di principi generali in materia di «ordinamento del personale dei comuni» (art. 65 Statuto).

Tale potestà legislativa deve comunque essere esercitata in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente.

Il segretario comunale mantiene, anche per il legislatore regionale, le caratteristiche funzioni di controllo e garanzia che connotano la figura nel modello contenuto nella vigente legislazione statale.

Il legislatore regionale deve quindi rispettare i principi desumibili dall'art. 97 Cost., con particolare riguardo a quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché dell'accesso mediante concorso.

La disciplina oggetto del giudizio invece, come in precedenza richiamata, non risulta conforme a tali principi e ciò a partire dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, mancando una effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa.

In base alla norma impugnata, infatti, - a parte i casi di coloro che, essendo in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali o già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime, possono iscriversi nelle due prime sezioni dell'albo - per essere nominati segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento è sufficiente essere iscritti all'albo di nuova istituzione.

Ma l'accesso all'albo è subordinato al solo possesso di alcuni requisiti culturali e al conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale

(rilasciato dalle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano) che si ottiene all'esito di un corso abilitante al quale non si accede tramite concorso (come invece previsto dalla disciplina statale).

E non basta a superare la censura la possibilità, in sede di organizzazione del corso, di prevedere una eventuale selezione perché la stessa appare avere solo la finalità di ridurre il numero dei partecipanti al corso nel caso di un numero di domande superiore a quello dei posti disponibili.

Affinchè la selezione pubblica rispetti il principio posto dall'art. 97 Cost. la Corte richiede che la stessa debba avere natura concorsuale ed essere riferita *“alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010)”*.

Neppure è sufficiente la previsione di un esame al termine del corso, poiché esso ha il solo scopo di verificare la proficuità della partecipazione al corso stesso e la Corte ha infatti già affermato che *“lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (sentenza n. 30 del 2012)”*.

A quanto ora affermato si aggiungono ulteriori valutazioni connesse alla figura e alle funzioni del segretario comunale: osserva la Corte che nella disciplina del segretario comunale ricorre un *“indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale.”*

Il vizio relativo alle procedure di assunzione non è neutralizzato dalla nuova conformazione, a tempo determinato, del rapporto di lavoro del segretario comunale, rapporto che viene disciplinato con l'introduzione di non pochi elementi di precarietà e in assenza di qualsiasi garanzia analoga a quelle che previste sia in ambito statale che nella “residua” disciplina regionale, ormai applicabile alla sola Provincia autonoma di Bolzano.

Si prevede infatti che l'incarico possa essere revocato in seguito a valutazione negativa per tre anni consecutivi, ma ciò senza alcun raccordo con la disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali (quale resta comunque il segretario) e con la contrattazione collettiva; inoltre non vengono stabilite garanzie procedurali per la revoca né modalità di fissazione degli obiettivi e criteri di valutazione degli stessi.

Mentre *“sono state proprio le garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio, che hanno consentito alla Corte di riconoscere la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» da parte del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo, salvo conferma (sentenza 23/2019)”*.

A ciò si aggiunge che - a differenza di quanto stabilito in ambito statale, cioè il previsto collocamento in disponibilità per due anni e la mobilità presso altre amministrazioni al termine del biennio nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica - la norma regionale nulla prevede per l'ipotesi in cui il segretario sia revocato o non confermato.

“Manca insomma, nella disciplina censurata, quella complessiva condizione di equilibrio, che questa Corte invece considera essenziale salvaguardare, anche alla luce della delicatezza (rilevata sin dalla sentenza n. 52 del 1969) dei compiti attribuiti a questi funzionari, siano essi dipendenti dallo Stato oppure, come in questo caso, dai medesimi enti in favore dei quali prestano il loro servizio”.

Un ulteriore profilo di illegittimità della norma emerge con riguardo alla riconosciuta possibilità di iscrizione all'albo anche per coloro che hanno conseguito il titolo abilitativo senza passare da una vera procedura concorsuale, con ciò realizzandosi una *“irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».*”

Infatti, da un lato, nella prima sezione dell'albo vengono a trovarsi nella stessa posizione gli abilitati provinciali e coloro che hanno l'abilitazione statale a seguito di concorso per l'iscrizione all'albo nazionale ex art. 98 d.lgs. 267/2000.

Dall'altro lato, la norma accomuna gli iscritti alla prima sezione a seguito di abilitazione provinciale, agli iscritti alla seconda sezione che, essendo segretari comunali già in servizio, hanno invece superato un concorso.

Il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali previsto risulta, secondo la Corte, "irragionevole".

Alla luce di tutto quanto esposto la Corte riconosce fondate le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e dell'art. 4 dello Statuto speciale, mosse all'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, del codice regionale degli enti locali.

In via consequenziale viene dichiarata l'illegittimità anche degli ulteriori commi 5 e 6 dell'art. 148 bis in quanto tutte le disposizioni di cui quest'ultimo si compone trovano la propria ragione fondante nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento.

La declaratoria di illegittimità in via consequenziale investe anche l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019 in quanto tale disposizione ha aggiunto all'art. 163, comma 1, del codice regionale degli enti locali un ultimo periodo, in stretta connessione con l'istituzione dell'albo dei segretari comunali per la sola Provincia autonoma di Trento operata dalla precedente lettera g), impugnata con il ricorso.

Il periodo aggiunto dispone infatti che gli incarichi di reggenza e di supplenza, nella Provincia autonoma di Trento, sono attribuiti prioritariamente agli iscritti nella sezione prima dell'elenco previsto dall'art. 148-bis privi di incarico, «anche se non iscritti alla graduatoria prevista da questo articolo». La dichiarazione di illegittimità dell'art. 148 bis coinvolge quindi necessariamente anche questa disposizione.

Concludendo la Corte ribadisce che non è in discussione la competenza legislativa della Regione resistente nella materia in esame, e quindi la possibilità di prevedere norme in tema di segretari comunali e di disciplinarne ex novo un albo. Ciò deve tuttavia avvenire, come stabilisce lo Statuto speciale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti dallo stesso indicati, ciò che non è avvenuto con la norma oggetto del giudizio.

Un'ultima osservazione della Corte merita di essere richiamata: la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, attribuita dallo Statuto alla Regione Trentino Alto Adige è espressione di" *una funzione normativa di carattere "ordinamentale", chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol. La disciplina censurata, come si è visto, prevede l'istituzione dell'albo dei segretari comunali, con le regole esaminate, per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento. Anche se tale aspetto non è stato oggetto di specifica censura, questa Corte non può esimersi dal sottolineare, conclusivamente, la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.*

SENTENZA N. 95
ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2020, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, gli avvocati Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 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).

La disposizione impugnata introduce l'art. 148-bis nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige).

La nuova normativa prevede – per la sola Provincia autonoma di Trento – l'istituzione di un albo dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni di segretario comunale, articolato in due sezioni: nella prima è prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti «in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle provincie di Trento e di Bolzano»; nella seconda è prevista l'iscrizione, di diritto, dei segretari degli enti locali della Provincia autonoma di Trento già in servizio a tempo indeterminato al momento dell'entrata in vigore della disposizione impugnata.

A giudizio del ricorrente, la disciplina così disegnata contrasterebbe, in primo luogo, con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. (con riferimento implicito al quarto comma di quest'ultimo articolo), in quanto prevede, «nell'ambito di un unico Albo», meccanismi di iscrizione differenziati in ordine sia ai requisiti d'accesso sia alla durata, e consente l'accesso alle funzioni di segretario comunale di soggetti individuati «senza alcuna selezione pubblica».

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in primo luogo, la possibilità di iscrizione alla prima sezione dell'elenco concessa «anche a soggetti che abbiano conseguito la mera abilitazione di cui all'art. 143 e seguenti» della suddetta legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018 (d'ora innanzi: codice regionale degli enti locali).

Poiché il conseguimento dell'abilitazione rilasciata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano non presuppone il superamento di un concorso pubblico, sostiene il ricorrente che il vulnus ai parametri costituzionali evocati sarebbe evidente, ed altresì dimostrato dalla previsione (contenuta nel comma 7 del citato art. 148-bis) della cessazione di efficacia, per i soli enti locali della Provincia autonoma di Trento, degli articoli da 149 a 156 del medesimo codice regionale degli enti locali, i quali stabiliscono – ormai solo per gli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano – l'espletamento di concorsi per titoli ed esami in relazione alle singole classi in cui sono suddivisi i Comuni (dalla quarta alla prima).

Sarebbe, inoltre, violato il principio di uguaglianza, poiché verrebbero «assoggettati irragionevolmente alla medesima disciplina possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

I medesimi parametri costituzionali (con riferimento implicito, in tal caso, al secondo comma dell'art. 97 Cost.) sono evocati anche per la successiva censura, che si appunta sull'introdotta possibilità di revoca dell'incarico – ad opera del Consiglio comunale o dell'assemblea su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale – non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro, ma anche per l'ipotesi in cui il segretario riceva una valutazione negativa per tre anni consecutivi.

Secondo il ricorrente, il concetto di «valutazione negativa, privo di qualsivoglia criterio e di qualsiasi procedura di garanzia», sarebbe tale da «minare la necessaria autonomia del segretario comunale», compromettendo l'imparzialità dell'azione amministrativa, che questa figura professionale, «pur nell'ambito di un incarico fiduciario», deve necessariamente garantire. Si tratterebbe di un rischio tanto più grave alla luce della riforma introdotta dalla legge impugnata, che «prevede meccanismi di avvalimento a tempo determinato su nomina fiduciaria».

Ancora, la disciplina regionale in questione sarebbe in contrasto con i già citati parametri costituzionali nella parte in cui limiterebbe «irragionevolmente l'iscrizione alla prima sezione ad un solo quinquennio persino con riguardo ai soggetti iscritti per effetto di abilitazione conferita dalla medesima Provincia», in violazione anche dei principi di indipendenza e garanzia della funzione di segretario comunale.

Il sistema disegnato per la Provincia autonoma di Trento, inoltre, «incidendo sull'accesso alle funzioni e sullo status giuridico economico del pubblico dipendente segretario comunale, in difformità rispetto alla disciplina statale», contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Infine, per il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe violato l'art. 4 dello statuto di autonomia, il quale, nel prevedere la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», stabilisce, tuttavia, che detta competenza debba esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», mentre la disposizione regionale impugnata eccederebbe tali limiti.

2.– Vanno affrontate, in primo luogo, le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

2.1.– La resistente lamenta, in primo luogo, l'indeterminatezza di tutte le censure, per non avere il Presidente del Consiglio dei ministri specificato, per ciascuna, nei confronti di quali commi – tra i sette di cui si compone il nuovo art. 148-bis del codice regionale degli enti locali – esse siano indirizzate.

L'eccezione non è fondata.

Ciascun motivo di ricorso, pur essendo in definitiva finalizzato a colpire l'intero art. 148-bis, consente agevolmente di identificare la disposizione di volta in volta oggetto di specifica impugnazione: ogni censura, infatti, attiene a un differente profilo proprio dell'innovato regime del

segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento, contemplato da uno o più commi facilmente individuabili.

Così, il primo motivo di ricorso coinvolge il sistema di reclutamento dei segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento, disciplinato dai commi 1 (istituzione dell'albo, sua suddivisione in due sezioni e iscrizione a ciascuna di esse), 3 (scelta all'interno dell'elenco e nomina) e 7 (cessazione di efficacia, per gli enti locali interessati delle disposizioni che regolano il sistema dei concorsi).

La seconda censura riguarda l'introduzione di una nuova fattispecie di revoca dell'incarico e si appunta, all'evidenza, sui commi 2 (assunzione con contratto a tempo determinato, conferimento dell'incarico e durata di quest'ultimo) e 4 (revoca dell'incarico). Va evidenziato, peraltro, che il comma 2 dell'art. 148-bis contiene un erroneo rinvio al comma 1, dovendosi intendere il rimando come effettuato, piuttosto, al comma 3: è questa la disposizione che, in effetti, disciplina il conferimento dell'incarico al segretario comunale.

La terza questione è promossa con riferimento, ancora, al comma 1, che prevede la durata quinquennale dell'iscrizione nella prima sezione dell'albo.

La quarta e la quinta doglianza investono tutto il sistema disegnato dai commi da 1 a 5, coinvolgendo l'intero status giuridico ed economico del segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento.

Infine, il ricorrente chiede che, in ogni caso, l'art. 148-bis introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza e, dunque, con riferimento «in via derivata anche agli ulteriori commi in precedenza non menzionati» in ricorso.

2.2.– Sono fondate, invece, le eccezioni d'inammissibilità avanzate contro la terza e la quarta censura, in ragione della loro genericità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, nel sottoporre a contestazione la durata solo quinquennale dell'iscrizione alla prima sezione dell'albo e nel lamentare l'invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non ha sostenuto le relative censure con argomentazioni specifiche.

Per costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impuginate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure (ex multis, sentenze n. 29 e n. 25 del 2021). Nel caso in esame, invece, limitatamente ai due motivi di ricorso indicati, non è stata raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021).

3.– Sempre in via preliminare, va dato atto dello ius superveniens.

La legge della Regione Trentino-Alto Adige 27 luglio 2020, n. 3 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per gli esercizi finanziari 2020-2022) ha apportato modifiche all'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali, sostituendo – nei commi 1, 6 e 7 – le espressioni «alla (o dalla) data di entrata in vigore di questo articolo» (commi 1 e 6), con le espressioni, rispettivamente, «alla data di approvazione dell'elenco» (comma 1), «alla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 6) e «dalla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 7).

Come chiarito dalla stessa Regione resistente nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, le modifiche sono state introdotte allo scopo di posticipare l'applicazione della nuova disciplina al momento in cui sarà approvato l'albo dei segretari comunali per la Provincia autonoma di Trento, «che costituisce il presupposto di applicabilità della nuova disciplina». Esse consentono, medio tempore, lo svolgimento delle procedure concorsuali per il reclutamento dei segretari comunali nelle sedi scoperte, ma non incidono sulla portata precettiva delle disposizioni impuginate e non rivestono carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso.

Nessuna cessazione della materia del contendere è, quindi, ipotizzabile.

4.– Passando al merito, è utile operare una breve ricostruzione della figura del segretario comunale nell'ordinamento statale, limitatamente agli aspetti qui rilevanti, allo scopo di confrontarla con quella delineata dalla legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sia prima che dopo la riforma apportata, per la sola Provincia autonoma di Trento, dalla disposizione impugnata.

4.1.– Nella sentenza n. 23 del 2019 (richiamata da entrambe le parti del presente giudizio a sostegno delle rispettive argomentazioni), questa Corte ha già ampiamente illustrato l'evoluzione della disciplina di tale organo nell'ordinamento statale.

In questa sede importa solo ribadire come, particolarmente nell'ordinamento repubblicano, non vengano modificati, nella sostanza, né il procedimento di nomina del segretario comunale, basato sull'assunzione per pubblico concorso, né il suo stato giuridico di funzionario statale, entrambi profili ereditati dal periodo precedente.

È piuttosto la legge 15 maggio 1997 n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) a determinare un rilevante mutamento della sua complessiva fisionomia, riconoscendo ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, scegliendolo fra gli iscritti all'albo nazionale (al quale si continuava ad accedere tramite concorso pubblico), affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia: il segretario comunale viene così definito dipendente di tale agenzia e, allo scopo di accentuare l'autonomia degli enti locali, la durata del suo incarico, a parte i casi di revoca per violazione dei (soli) doveri d'ufficio, viene fatta coincidere con quella del mandato del sindaco che lo nomina, salvo conferma.

La complessiva disciplina così elaborata confluisce nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), fatte salve ulteriori successive modifiche, tra le quali la soppressione dell'agenzia nazionale, cui subentra il Ministero dell'interno.

L'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali è dunque subordinata al conseguimento dell'abilitazione, in virtù della frequentazione di un corso cui si accede mediante concorso pubblico (art. 98, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), sia pur, attualmente, con procedure semplificate, previste per rimediare con maggiore celerità ai vuoti di organico verificatisi su tutto il territorio nazionale (art. 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica», convertito, con modificazioni in legge 28 febbraio 2020, n. 8; art. 25-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni in legge 13 ottobre 2020, n. 126).

4.2.– Nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la disciplina dei segretari comunali presenta differenze rispetto a quella statale.

La più marcata consiste nel fatto che essi sono dipendenti comunali, non già funzionari statali. L'art. 21 della legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine) ha previsto, infatti, che «[n]ella regione Trentino-Alto Adige i segretari comunali sono dipendenti dei comuni e vengono nominati dai consigli comunali».

Questa Corte, con la sentenza n. 132 del 2006, ha già rilevato che l'art. 4, primo comma, numero 3), dello statuto di autonomia attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol l'«ordinamento degli enti locali», e quindi anche la disciplina del relativo personale. Il successivo art. 65 prevede, inoltre, che «[l]'ordinamento del personale dei comuni» è regolato dai Comuni stessi, con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale.

L'art. 137 del codice regionale degli enti locali (che ne ha confermato lo status di dipendente comunale) indica dettagliatamente le funzioni del segretario comunale, qualificato come «funzionario più elevato in grado» del Comune.

Quanto all'accesso alle funzioni, il successivo art. 143 dispone che le Giunte provinciali di Trento e di Bolzano organizzano corsi (teorico-pratici) abilitanti alle funzioni di segretario comunale, ai quali possono partecipare i cittadini italiani in possesso di una delle lauree indicate.

Ai sensi dell'art. 144, il corso si conclude con un esame teorico-pratico, il cui superamento abilita all'esercizio delle funzioni di segretario comunale (art. 146), con il rilascio del relativo certificato di idoneità.

L'abilitazione consente di partecipare ai concorsi pubblici banditi dai singoli Comuni o enti locali, che consistono in prove scritte e orali (artt. 149 e seguenti del codice).

La stabilità di posizione dei vincitori dei concorsi emerge dalla circostanza che essi vengono nominati dai singoli enti con contratto a tempo indeterminato. Inoltre, coerentemente a ciò, ai sensi dell'art. 138 del codice regionale degli enti locali, sono applicabili ai segretari comunali le sole cause di risoluzione del rapporto di lavoro previste, per tutti i dipendenti comunali, dai contratti collettivi (anche sotto il profilo disciplinare) e dall'art. 121 (dimissioni volontarie, licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, soppressione dell'ufficio, collocamento a riposo, dispensa o decadenza per perdita dei requisiti di nomina).

In definitiva, anche nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – che pure è estranea al sistema dell'albo nazionale illustrato in precedenza, per il peculiare status di dipendenti comunali dei segretari – il segretario comunale è assunto con contratto a tempo indeterminato, previo superamento di un pubblico concorso (organizzato su base locale previa frequenza al corso abilitante di cui all'art. 143), ed è perciò assistito dalla garanzia di stabilità del posto di lavoro.

4.3.– Nel contesto normativo appena descritto, la disposizione impugnata aggiunge al codice regionale degli enti locali l'art. 148-bis, che modifica il meccanismo di reclutamento e incide su alcuni profili essenziali dello status dei segretari comunali, solo per gli enti locali della Provincia autonoma di Trento.

La disposizione prevede, in particolare, che la nomina venga operata dal Consiglio comunale o dall'assemblea dell'ente locale, su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale, i quali effettuano una scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione. Solo per i Comuni di classe superiore alla quarta è necessario che i prescelti abbiano già prestato servizio effettivo (per periodi variamente indicati dalla norma) in sedi di classe inferiore.

Non è più prevista una procedura concorsuale per l'assunzione delle funzioni, quantomeno da parte di coloro che non abbiano conseguito l'abilitazione nazionale e che non siano già in servizio alla data di approvazione dell'albo: ciò si evince dalla previsione del comma 7, secondo cui, dalla data di approvazione dell'elenco introdotto ex novo, cessano di avere efficacia per gli enti locali della Provincia autonoma di Trento gli articoli del codice regionale degli enti locali che disciplinano i concorsi.

Inoltre, e soprattutto, il (solo) segretario di nuova nomina è assunto a tempo determinato e può essere revocato dal suo incarico non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio (o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro), ma anche quando riceve una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi.

Non si può, infine, trascurare che il contratto a tempo determinato del segretario di nuova nomina ha durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale che ha proposto la nomina) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessa automaticamente con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente).

Quest'ultimo profilo è stato contestato dal ricorrente solo nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza pubblica. In essa, il Presidente del Consiglio ha infatti lamentato che la decadenza del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco configurerebbe «una palese violazione dell'art. 97 Cost.»: non sarebbero assicurate, infatti, adeguate garanzie per il rapporto di lavoro del segretario uscente, come invece previsto dalla legge statale, con conseguente ingiustificata «“precarizzazione”» del suo rapporto di lavoro.

Si tratta, quindi, di una censura volta a sottoporre a scrutinio il regime di spoils system effettivamente introdotto dall'art. 148-bis per i soli segretari comunali della Provincia autonoma di Trento, assunti successivamente all'entrata in vigore della disposizione.

Quale specifico motivo d'impugnazione articolato non nel ricorso, ma solo nella memoria d'udienza, esso deve essere considerato inammissibile (per costante giurisprudenza: sentenza n. 154

del 2017; in senso analogo, ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 138 del 2018, n. 261 e n. 237 del 2017).

Non sfugge tuttavia a questa Corte che la previsione in esame contribuisce a sua volta a connotare, nel contesto normativo descritto, la figura del segretario comunale di nuova introduzione per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento.

5.– Tutto ciò premesso, è ora possibile passare all'esame delle censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri che hanno superato il vaglio di ammissibilità.

Esse possono essere trattate congiuntamente – alla luce degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. nonché dell'art. 4 statuto reg. Trentino Alto-Adige – perché riguardano il complessivo status giuridico del segretario comunale nell'ambito dell'ordinamento di una Regione ad autonomia speciale (o meglio, nell'ambito di una sola delle due Province autonome di cui si compone la Regione stessa).

I parametri citati riguardano, infatti, l'ampiezza della competenza legislativa spettante, in materia, alla Regione autonoma, le modalità di accesso a tale specifica figura dell'impiego pubblico, e infine le complessive garanzie che debbono connotarne, anche in ambito regionale, lo status, particolarmente alla luce dell'art. 4 dello statuto speciale, e per suo tramite, dell'art. 97 Cost.

6.– Le questioni sono fondate.

L'art. 4, punto 3), dello statuto reg. Trentino Alto-Adige assegna alla Regione autonoma la competenza legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», competenza capace di estendersi, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 132 del 2006), alla disciplina del relativo personale, settore nel quale, come chiarito dal successivo art. 65 del medesimo statuto, essa si esercita attraverso l'emanazione di principi generali in materia di «ordinamento del personale dei comuni».

Si tratta di una potestà legislativa che deve operare, tuttavia, sempre in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente.

6.1.– Nel caso qui in discussione, il legislatore regionale conserva la figura del segretario comunale secondo il modello contenuto nella vigente legislazione statale, caratterizzato dalle relative funzioni di controllo e garanzia.

Il ricordato limite statutario importa, perciò, l'obbligo di rispettare i principi desumibili dall'art. 97 Cost., con particolare riferimento a quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché dell'accesso mediante concorso «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni».

L'analisi complessiva della disciplina contemplata dall'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali restituisce, invece, una figura di segretario comunale (o di altro ente locale) che, per la sola Provincia autonoma di Trento, non si conforma a tali principi, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro.

Nel caso di specie, infatti, la legge regionale consente l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa (questi ultimi considerati elementi essenziali del concorso pubblico: sentenze n. 299 del 2011 e n. 225 del 2010).

Abolito il sistema dei concorsi banditi su base locale, infatti, per essere nominati segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento è ora sufficiente essere iscritti all'albo di nuova istituzione.

In disparte i casi di coloro che possono iscriversi – rispettivamente nella prima e nella seconda sezione dell'albo – in quanto in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali oppure perché già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime, l'accesso all'albo è subordinato al mero possesso di alcuni requisiti culturali e al semplice conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dalle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano.

Tale certificato si ottiene all'esito di un corso abilitante al quale non si accede tramite concorso (come invece previsto dalla disciplina statale), dal momento che tale passaggio non è contemplato

dalle norme del codice regionale degli enti locali dedicate alla regolamentazione del suddetto corso (articoli da 143 a 147). È quindi lasciata alla discrezionalità delle Giunte provinciali, in sede di organizzazione dei corsi, prevedere una eventuale selezione preliminare. Quest'ultima, tuttavia, svolge la sola funzione di sfolire la platea degli aspiranti in caso di presentazione di domande in numero superiore ai posti disponibili per la frequentazione del corso, ai cui partecipanti viene corrisposto un assegno di studio di ammontare determinato – per delega della Regione – dalla Provincia autonoma competente (art. 144).

Questa Corte ha già ritenuto eccessivamente generico il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, quando essa – come appunto qui accade – non garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Né la previsione di un esame finale, al termine del corso, sopperisce a tale mancanza, avendo tale prova il solo scopo di verificare la proficià della partecipazione al corso stesso: la giurisprudenza costituzionale ha infatti già affermato che lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (sentenza n. 30 del 2012).

6.2– Per queste ragioni, il vizio afferente alle procedure di assunzione non è affatto neutralizzato dalla nuova conformazione, a tempo determinato, del rapporto di lavoro del segretario comunale, soprattutto se si considerano gli ulteriori nuovi profili della disciplina impugnata, che introducono in tale rapporto rilevanti aspetti di vera e propria precarietà.

L'evidente intento perseguito dalle disposizioni impugnate è quello di trasformare profondamente la fisionomia del segretario comunale, attraverso l'innesto di elementi normativi che conducono a minare quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale.

Il carattere fiduciario della nomina, su cui insiste la difesa regionale, ben consentirebbe la libera scelta tra i soggetti iscritti ad un albo, al quale essi abbiano avuto accesso attraverso un concorso. Da tale carattere, invece, non necessariamente deriva che a quell'albo possano iscriversi soggetti che non abbiano superato una vera e propria procedura concorsuale. Ma, al di là di ciò, è decisivo evidenziare la mancanza, nella normativa impugnata, di qualsiasi garanzia analoga a quelle che circondano la figura del segretario comunale, sia in ambito statale, sia nella "residua" disciplina regionale, ormai applicabile alla sola Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo, le disposizioni impugnate – e in particolare il comma 4 dell'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali – consentono la revoca dell'incarico in seguito alla valutazione negativa conseguita per tre anni consecutivi. Omettono, tuttavia, di prevedere gli opportuni raccordi con la restante disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali – categoria alla quale il segretario continua ad appartenere – dettata dal medesimo codice e dalla contrattazione collettiva, e non specificano né la procedura di garanzia da seguire per giungere alla revoca, né le modalità di fissazione degli obiettivi rispetto ai quali la valutazione deve operare, con i relativi criteri, necessariamente predeterminati.

È pur vero che la sentenza n. 23 del 2019, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma). A tanto è giunta, tuttavia, alla luce delle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio.

Quanto alla cessazione automatica del rapporto di lavoro del segretario comunale con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente), manca, sul punto (come si è già sottolineato), un valido motivo di censura

articolato nel ricorso, sicché questa Corte non può far oggetto di controllo di legittimità costituzionale il sistema di spoils system introdotto per gli iscritti alla prima sezione dell'albo.

Non è tuttavia privo di rilievo, ai fini di una complessiva valutazione della disciplina effettivamente censurata, che quest'ultima nulla affermi circa la sorte del segretario non confermato o revocato, ciò che acuisce i già rilevati profili di contrasto con i principi presidiati dall'art. 97 Cost.

Non a caso, il giudizio espresso nella sentenza n. 23 del 2019, a proposito del segretario comunale in ambito statale, è influenzato proprio dalla funzione di garanzia esplicita dal meccanismo disegnato dall'art. 101 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale dispone – per i casi di mancata conferma del segretario ad opera del sindaco neo-eletto – il collocamento in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni, periodo durante il quale l'interessato resta iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'ente dal quale dipende per attività istituzionali o di consulenza, con l'ulteriore garanzia costituita dalla mobilità presso altre pubbliche amministrazioni «nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica» al termine del periodo di collocamento in disponibilità.

Manca insomma, nella disciplina censurata, quella complessiva condizione di equilibrio, che questa Corte invece considera essenziale salvaguardare, anche alla luce della delicatezza (rilevata sin dalla sentenza n. 52 del 1969) dei compiti attribuiti a questi funzionari, siano essi dipendenti dallo Stato oppure, come in questo caso, dai medesimi enti in favore dei quali prestano il loro servizio.

6.3.– Meritevole di accoglimento appare anche l'altro profilo di censura, incentrato sull'irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

La riconosciuta possibilità d'iscrizione all'albo anche da parte di coloro che hanno conseguito, senza sottoporsi ad una vera e propria procedura concorsuale, il solo certificato provinciale di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale determina due irrazionali equiparazioni.

In primo luogo, all'interno della stessa prima sezione dell'albo, viene assimilata ingiustificatamente la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che, superando invece un concorso (quello per l'iscrizione all'albo nazionale ex art. 98 del d.lgs. n. 267 del 2000), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali.

In secondo luogo, la norma accomuna la condizione degli iscritti alla prima sezione che hanno conseguito, senza concorso, il certificato provinciale di abilitazione a quella degli iscritti alla seconda sezione che, invece, un concorso lo hanno superato (trattandosi di segretari comunali già in servizio e dunque assunti secondo il precedente regime). Non basta a giustificare l'equiparazione la durata solo quinquennale dell'iscrizione alla prima sezione: in disparte la considerazione per cui quest'ultima può essere rinnovata a semplice richiesta, non è certo l'eventuale temporaneità dell'equiparazione che può restituire razionalità al meccanismo di reclutamento così congegnato.

7.– Tutte le considerazioni che precedono portano a considerare fondate le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e dell'art. 4 dello statuto speciale, mosse all'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, del codice regionale degli enti locali.

L'accoglimento dei suddetti motivi di ricorso deve coinvolgere, in via consequenziale, i restanti commi dell'art. 148-bis, in quanto tutte le disposizioni di cui quest'ultimo si compone trovano la propria ragione fondante – come del resto riconosciuto anche dalla Regione resistente nella memoria illustrativa – nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento. La sopravvivenza di tale albo è, a sua volta, indissolubilmente legata all'abolizione del sistema dei concorsi e all'adozione del nuovo meccanismo di assunzione a termine connessa alla possibilità di revoca ante tempus dell'incarico: di una disciplina, cioè, che, per le ragioni esposte, non supera tuttavia lo scrutinio di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dei commi 5 e 6 dell'art. 148-bis della legge reg. Trentino Alto-Adige n. 2 del 2018.

8.– Anche l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019 deve essere interessato dalla declaratoria d'illegittimità costituzionale in via consequenziale. Tale

disposizione ha infatti aggiunto all'art. 163, comma 1, del codice regionale degli enti locali un ultimo periodo, in stretta connessione con l'istituzione dell'albo dei segretari comunali per la sola Provincia autonoma di Trento operata dalla precedente lettera g), impugnata con il ricorso.

Il periodo aggiunto dispone che gli incarichi di reggenza e di supplenza, nella Provincia autonoma di Trento, sono attribuiti prioritariamente agli iscritti nella sezione prima dell'elenco previsto dall'art. 148-bis privi di incarico, «anche se non iscritti alla graduatoria prevista da questo articolo». Una volta dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intero art. 148-bis – e, dunque, venuto meno l'albo cui la norma si riferisce – ne è necessariamente coinvolta anche questa disposizione.

9.– La pronuncia adottata non mette ovviamente in discussione la possibilità, per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di esercitare la competenza legislativa che le spetta nella materia ora in esame, e quindi di prevedere norme in tema di segretari comunali, compresa la possibilità di disciplinarne ex novo un albo. Ciò deve tuttavia avvenire, come recita lo statuto speciale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti indicati dallo stesso statuto.

La potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», come chiarisce l'art. 65 dello statuto speciale, si esercita anche attraverso l'emanazione di norme in materia di «ordinamento del personale dei comuni». Si tratta di una funzione normativa di carattere “ordinamentale”, chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.

La disciplina censurata, come si è visto, prevede l'istituzione dell'albo dei segretari comunali, con le regole esaminate, per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento. Anche se tale aspetto non è stato oggetto di specifica censura, questa Corte non può esimersi dal sottolineare, conclusivamente, la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), nella parte in cui introduce l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 148-bis, commi 5 e 6, e 163, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019, nella parte in cui introduce l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 5, nella legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018, limitatamente alla durata quinquennale dell'iscrizione nella prima sezione dell'albo e al sistema relativo allo status giuridico ed economico del segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento, promosse, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97 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 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2021.

Sentenza: 4 aprile 2021, n. 101

Materia: Ambiente – paesaggio.

Parametri invocati: articoli 9 e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);
- non fondate le altre questioni sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato parte della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Si tratta di norme volte alla destagionalizzazione del turismo, che modificano disposizioni di leggi regionali anteriori. Interviene, in particolare, sulla localizzazione delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione, incidendo sulle previsioni secondo le quali la localizzazione di tali strutture sui litorali deve avvenire, di regola, nella sola stagione balneare. Il ricorso si fonda sull'assunto che la finalità di favorire il turismo durante l'intero anno sia perseguito in violazione delle norme sull'autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica è obbligatoria per chiunque intenda fare uso del bene paesaggistico tutelato dalla legge. Nel caso specifico si tratta dei territori costieri sardi entro i trecento metri dalla linea di battigia (art. 142 del d.lgs. 42/2004, c.d. codice dei beni culturali). Ci soffermiamo, in particolare, sull'art. 2, impugnato nel suo unico comma, della l.r. Sardegna 3/2020.

L'articolo 2 modifica l'art. 43 della legge della Sardegna 8/201 che riguarda propriamente, come indicato nella rubrica, il posizionamento delle strutture a servizio della balneazione. Con l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata, è inserita, all'art. 43, la previsione per cui "*il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare, al fine di favorire la destagionalizzazione della stagione turistica*", a condizione che si assicurino un minimo di dieci mesi di operatività, e che l'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative alle dette strutture, ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, "*ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza*". Con l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, inoltre, è

abrogata la previsione secondo cui il permesso di costruire strutture a servizio della balneazione può avere durata non superiore a quella della stagione balneare.

La principale censura formulata nel ricorso, rivolta a entrambi gli articoli impugnati, è volta a denunciare che questi interventi normativi avrebbero l'effetto, da un lato, di rendere stabili strutture soggette a prescrizione di rimozione stagionale secondo la relativa autorizzazione paesaggistica, dando agio a chi svolge attività turistico-ricreative sulle spiagge di derogare agli obblighi in essa contenuti. Dall'altro lato, prorogherebbero, ex lege, l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica "*uniformandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima*" o, fuori dal demanio marittimo, "*sine die*". Si deduce, così, la violazione dell'art. 146 cod. beni culturali, che costituisce una "*norma di grande riforma economico-sociale*", vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale e, di conseguenza, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio. È, altresì, dedotta la violazione dell'art. 9 Cost., che afferma il principio di tutela del paesaggio nazionale; dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto l'autorizzazione paesaggistica rientrerebbe tra i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, affidati alla competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché, legittimando la permanenza di opere soggette a obbligo di rimozione stagionale, s'impedirebbe all'autorità giudiziaria di reprimere gli abusi paesaggistici, così incidendo sulla competenza statale in materia di ordinamento penale; dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, prescrivendo, però, il rispetto delle norme statali "*di grande riforma economico-sociale*".

Secondo la Corte, le eccezioni formulate dalla Regione Sardegna non sono fondate. La Corte, passa al merito delle questioni e richiama brevemente le norme evocate quali parametro interposto di costituzionalità, perché utili alla definizione delle questioni promosse, sia con il primo, sia con il secondo motivo del ricorso. Il contenuto precettivo dell'art. 146 cod. beni culturali riguarda chiunque intenda intervenire, in ogni modo potenzialmente significativo, sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla regolazione edilizia e urbanistica vigente sul territorio regionale. L'art. 146 cod. beni culturali prosegue affermando che l'autorizzazione paesaggistica "*costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio*", e che "*l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione*". La legge statale, dunque, definisce il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica e ne prescrive i termini di efficacia.

Nelle parole della Corte, l'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo costituisce, appunto, un presupposto dell'efficacia di qualsiasi altro titolo che abiliti a utilizzare il bene paesaggistico, posto che il permesso di costruire legittima l'esecuzione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio secondo la relativa disciplina e dando concreta attuazione alle scelte operate con gli strumenti di pianificazione, l'autorizzazione paesaggistica concerne una valutazione circa l'incidenza di un intervento sull'originario assetto dei luoghi soggetti a particolare protezione, mentre la concessione demaniale consente il godimento del bene demaniale entro i limiti stabiliti dal provvedimento (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 30 luglio 2013, n. 32966).

L'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 deve intendersi riferita alle sole lettere b), c) e d), cui si rivolgono le censure del ricorrente e cui va, pertanto, circoscritto l'oggetto del giudizio. Le questioni non sono fondate, perché le disposizioni impugnate non determinano, nel contesto normativo in cui s'inseriscono, l'effetto temuto dal ricorrente. Per la Corte, invece, le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui modifica l'art. 43 della l.r. Sardegna 8/2015 sono fondate.

Il comma 1-bis del menzionato art. 43, introdotto dalle disposizioni impugnate, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, e l'art. 3 dello statuto speciale. Nel nuovo comma 1-bis è stabilito che "*il posizionamento delle strutture di facile*

rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare". Dalla formulazione letterale della disposizione si evince che il legislatore regionale autorizza ex lege il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. Si tratta, infatti, di un'asserzione, rivolta a chicchessia, per cui il mantenimento di tali manufatti in situ per tutto l'anno è senz'altro ammesso, e che, proprio per questo, è lesiva dell'art. 146 cod. beni culturali. Si deve, inoltre, considerare che nell'art. 43 della l.r. 8/2015 non sono altrove presenti riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica. Anzi, l'unico richiamo testuale a tale autorizzazione è inserito nella disposizione in cui si è stabilito che la sua efficacia, per le strutture ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, è prorogata sino alla scadenza del titolo concessorio demaniale, e, fuori dal demanio, *"fino al perdurare della relativa esigenza"*, in palese violazione dell'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, che ne definisce l'efficacia temporale quinquennale.

Nemmeno all'esito di una ricerca sul piano sistematico è possibile rintracciare riferimenti alla necessità di ottenere l'autorizzazione al posizionamento delle strutture per tutto l'anno. All'interno della l.r. 8/2015, sul riordino di varie funzioni edilizie e urbanistiche, l'art. 43, di cui si tratta, è il solo articolo del Capo III, appositamente dedicato al posizionamento delle strutture a servizio della balneazione, nel Titolo III su *"disposizioni transitorie, abrogazioni e disposizioni finali"*.

La Corte sottolinea che *"Il mantenimento delle opere precarie in questione"* non può certo avvenire *"in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica"* e richiama la sentenza 232/2008, potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connaturato al litus maris.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, che reca *"norme di grande riforma economico-sociale"*, valide anche per le Regioni a statuto speciale (richiama le sentenze 189/2016 e 172/2018), e dell'art. 3 dello statuto speciale. Mentre, le questioni dell'art. 2, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 non sono fondate. La disposizione impugnata prevede l'abrogazione dell'art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, secondo cui *"in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture di cui al comma 1 non può avere durata superiore a quella della stagione balneare"*. Tale intervento normativo non ha capacità lesiva della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo.

SENTENZA N. 101

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 aprile 2020, depositato in cancelleria il 28 aprile 2020, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato parte della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) (d'ora in poi, anche: cod. beni culturali). Essa reca norme volte alla destagionalizzazione del turismo, che modificano, a tale fine, disposizioni di leggi regionali anteriori. Interviene, in particolare, sulla localizzazione delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione, incidendo sulle previsioni secondo le quali la localizzazione di tali strutture sui litorali deve avvenire, di regola, nella sola stagione balneare. Il ricorso si fonda sull'assunto che la finalità di favorire il turismo durante l'intero anno sia perseguito in violazione delle norme sull'autorizzazione paesaggistica; provvedimento – quest'ultimo – che è obbligato a richiedere e osservare chiunque intenda fare uso del bene paesaggistico tutelato dalla legge: in questo caso, si tratta dei territori costieri sardi entro i trecento metri dalla linea di battigia (art. 142 cod. beni culturali).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, che modifica l'art. 22-bis della legge della Regione autonoma Sardegna 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale). Detto art. 22-bis disciplina i Piani di utilizzo dei litorali (PUL); le modifiche censurate si appuntano sui commi 6 e 9. Come visto in dettaglio nel Ritenuto in fatto, per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge regionale impugnata, al comma 6 è stabilito che, nel PUL, le aree e le strutture assentite con

titolo concessorio demaniale permangano invariate, come posizionate e per l'utilità turistico-ricreativa esercitata in forza del relativo titolo, sino alla scadenza dello stesso. Al momento dell'adozione del PUL, dunque, il Comune deve tener conto delle strutture assentite e delle attività già in esercizio. Per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge regionale impugnata, il comma 9, sulla regolazione transitoria in assenza di PUL, è stato modificato con l'abrogazione della previsione per cui la localizzazione delle strutture di facile rimozione a servizio della balneazione e ristorazione, o di attività ludico-ricreative connesse all'uso del mare, è ammessa per un periodo non superiore a quello della stagione balneare, salva la differente durata già prevista da legittimi titoli abilitativi, autorizzatori e concessori. Inoltre, per effetto dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge regionale impugnata, nello stesso comma 9 è stata inserita la previsione, simile a quella di cui al comma 6, per cui, finché i Comuni non approvino il PUL, le strutture assentite permangano come previsto dal relativo titolo concessorio.

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso, è impugnato l'art. 2, nel suo unico comma, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020: questo modifica l'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio), che riguarda propriamente, come indicato nella rubrica, il posizionamento delle strutture a servizio della balneazione. Con l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata, è inserita, all'art. 43, la previsione per cui «[i]l posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare, al fine di favorire la destagionalizzazione della stagione turistica», a condizione che si assicurino un minimo di dieci mesi di operatività, e che l'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative alle dette strutture, ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, «ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza». Con l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, inoltre, è abrogata la previsione secondo cui il permesso di costruire strutture a servizio della balneazione può avere durata non superiore a quella della stagione balneare.

1.3.– La principale censura formulata nel ricorso, rivolta a entrambi gli articoli impugnati, è volta a denunciare che questi interventi normativi avrebbero l'effetto, da un lato, di rendere stabili strutture soggette a prescrizione di rimozione stagionale secondo la relativa autorizzazione paesaggistica, dando agio a chi svolge attività turistico-ricreative sulle spiagge di derogare agli obblighi in essa contenuti; dall'altro lato, prorogherebbero ex lege l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica «uniformandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima» o, fuori dal demanio marittimo, «sine die».

Si deduce, così, la violazione dell'art. 146 cod. beni culturali – che costituisce una «norma di grande riforma economico-sociale», vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale – e, di conseguenza, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio. È, altresì, dedotta la violazione dell'art. 9 Cost., che afferma il principio di tutela del paesaggio nazionale; dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto l'autorizzazione paesaggistica rientrerebbe tra i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, affidati alla competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché – legittimando la permanenza di opere soggette a obbligo di rimozione stagionale – s'impedirebbe all'autorità giudiziaria di reprimere gli abusi paesaggistici, così incidendo sulla competenza statale in materia di ordinamento penale; dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, prescrivendo, però, il rispetto delle norme statali «di grande riforma economico-sociale».

2.– La Regione autonoma Sardegna ha, preliminarmente, eccepito l'inammissibilità del ricorso, rilevando che esso non avrebbe tenuto conto delle competenze che l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto attribuisce al legislatore regionale. Infatti, come stabilito nelle norme di attuazione dello stesso statuto (art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna»), nel disciplinare l'edilizia e l'urbanistica, le

leggi sarde potrebbero occuparsi anche di profili attinenti alla tutela paesaggistica del territorio, talché la legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 rappresenterebbe legittima attuazione delle norme statutarie.

2.1.– L'eccezione non è fondata.

Il ricorso statale, infatti, deduce la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, sostenendo che la legge parzialmente impugnata contrasti con un istituto di uniforme applicazione, disciplinato dalla legislazione dello Stato, di cui lo stesso art. 3 imporrebbe il rispetto.

2.2.– La Regione rileva, altresì, l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse all'impugnazione, derivante dalla mancata dimostrazione dei danni che la legge regionale arrecherebbe al bene tutelato. L'assenza di un interesse concreto all'impugnazione, inoltre, comporterebbe l'oscurità delle censure, le quali risulterebbero non adeguatamente motivate.

2.3.– Nemmeno questi rilievi colgono nel segno.

La giurisprudenza di questa Corte ha, infatti, costantemente affermato che l'interesse a proporre l'impugnazione, nel giudizio in via principale, consiste nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 195 del 2017). Nel caso di specie, è, peraltro, indicato con chiarezza qual è il pregiudizio che l'illegittimo esercizio delle competenze regionali determinerebbe sui beni sottoposti a vincolo: nella tesi del ricorrente, le disposizioni impuginate consentirebbero, infatti, di mantenere le strutture sugli arenili oltre i limiti prescritti dall'autorizzazione paesaggistica, recando un danno visibile al valore paesaggistico delle spiagge. E il ricorso descrive, seppur sinteticamente, le ragioni per cui, ove fosse accertato il contrasto con la legge statale sulla tutela paesaggistica, risulterebbero violati gli ulteriori parametri costituzionali evocati.

3.– Passando al merito delle questioni, giova richiamare brevemente le norme evocate quali parametro interposto di costituzionalità, perché utili alla definizione delle questioni promosse, sia con il primo, sia con il secondo motivo del ricorso.

Il contenuto precettivo dell'art. 146 cod. beni culturali riguarda chiunque intenda intervenire, in ogni modo potenzialmente significativo, sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla regolazione edilizia e urbanistica vigente sul territorio regionale. L'art. 146, infatti, rivolgendosi direttamente ai «proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142 [...]», impone di non «disturgarli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione»; prescrive «l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere» e il dovere di «astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione». L'art. 146 cod. beni culturali prosegue affermando che l'autorizzazione paesaggistica «costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio», e che «[l']autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione».

La legge statale, dunque, definisce il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica e ne prescrive i termini di efficacia. Nelle parole della Corte di legittimità, «l'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo» costituisce, appunto, «un presupposto dell'efficacia» di qualsiasi altro titolo che abiliti a utilizzare il bene paesaggistico, posto che «il permesso di costruire legittima l'esecuzione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio secondo la relativa disciplina e dando concreta attuazione alle scelte operate con gli strumenti di pianificazione, l'autorizzazione paesaggistica concerne una valutazione circa l'incidenza di un intervento sull'originario assetto dei luoghi soggetti a particolare protezione, mentre la concessione demaniale consente il godimento del bene demaniale entro i limiti stabiliti dal provvedimento» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 30 luglio 2013, n. 32966).

4.– L'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 deve intendersi riferita alle sole lettere b), c) e d), cui si rivolgono le censure del ricorrente e cui va, pertanto, circoscritto l'oggetto del giudizio.

4.1.– Le questioni non sono fondate, perché le disposizioni impugnate non determinano, nel contesto normativo in cui s’inseriscono, l’effetto temuto dal ricorrente.

Come detto, l’art. 22-bis della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989 disciplina i Piani di utilizzo dei litorali: questi costituiscono uno strumento di pianificazione comunale, avente ad oggetto l’utilizzazione delle aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Più precisamente, i PUL disciplinano gli interventi per la costruzione di parcheggi e strutture a servizio della balneazione, della ristorazione e delle attività ludico-ricreative connesse all’uso del mare (comma 3), prevedendo che, ove necessario, tali interventi si realizzino dopo aver ottenuto l’autorizzazione paesaggistica (comma 4). Il posizionamento delle strutture previste in tali Piani, inoltre, è consentito nei litorali urbani e metropolitani senza limiti di tempo, mentre fuori da essi è ammesso nel periodo tra il 1° aprile e il 31 ottobre, fermo restando che «il posizionamento delle strutture di facile rimozione finalizzate all’esercizio di attività sportive e ludico-ricreative connesse all’uso del mare» è, comunque sia, ammesso senza limiti temporali (comma 5). Visto che non tutti i Comuni sardi hanno adottato il proprio PUL, l’art. 22-bis detta anche norme sulle attività dei titolari delle concessioni demaniali marittime già esistenti e valide «in assenza di PUL».

L’art. 1, comma 2, lettere b), c) e d), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 ha modificato l’art. 22-bis, ai commi 6 e 9, eliminando la limitazione all’utilizzo delle strutture rimovibili sui litorali nella sola stagione balneare e permettendo, in astratto, il posizionamento delle strutture stesse per tutto l’anno. Inoltre, ha previsto che il PUL tenga conto delle concessioni già in essere, nei limiti di quanto stabilito nei titoli abilitativi e autorizzatori, e che, in assenza di Piani, le attività assentite siano mantenute e proseguano, in forza del titolo concessorio.

4.1.1.– Il legislatore sardo ha disciplinato materie sulle quali ha competenza legislativa – edilizia, urbanistica e gestione delle concessioni con finalità turistico-ricreative che comportino il posizionamento di strutture di facile rimozione su beni del demanio marittimo (art. 3, primo comma, lettera f, dello statuto; artt. 40 e 41 della legge della Regione autonoma Sardegna 12 giugno 2006, n. 9, recante «Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali») – e non ha previsto deroghe alla legge statale sull’autorizzazione paesaggistica, che è invece espressamente richiamata nell’art. 22-bis, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989.

Nell’art. 22-bis della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, dunque, non sono state introdotte norme che consentano al titolare della concessione – nel caso in cui l’autorizzazione paesaggistica imponga la rimozione stagionale dei manufatti – di mantenere, invece, questi ultimi sul litorale per tutto l’anno. Non v’è, inoltre, riferimento alcuno alla proroga dell’efficacia della autorizzazione paesaggistica sino alla scadenza della concessione demaniale.

4.1.2.– Si può osservare, in proposito, che non esiste incompatibilità tra la legislazione regionale che consenta il posizionamento di manufatti per l’intero anno e la legislazione statale sulla tutela dei beni paesaggistici, se la prima garantisce che l’attuazione della seconda sia, senza eccezioni, assicurata.

Ogni tratto di costa possiede caratteristiche peculiari: sulla base di queste, l’autorità preposta alla tutela del vincolo è chiamata a stabilire le prescrizioni cui l’interessato deve adempiere per utilizzare il bene senza danneggiarne il valore paesaggistico. Di conseguenza, nel caso in cui, in relazione alle specificità dell’intervento proposto e dell’area vincolata, detta autorità rilasci un’autorizzazione paesaggistica con obblighi di rimozione stagionale del manufatto, l’interessato dovrà rimuoverlo alla fine della stagione balneare e procedere a riposizionarlo l’anno successivo, per tutta la durata dell’autorizzazione. Per le operazioni di smontaggio e rimontaggio periodico di strutture stagionali munite di autorizzazione paesaggistica non occorre ottenere, ogni volta, provvedimenti autorizzatori, come previsto nel punto A.28, Allegato A, del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

4.1.3.– Il posizionamento di strutture per l’esercizio delle attività svolte in regime di concessione demaniale marittima, di cui all’art. 1, comma 2, lettere b), c) e d), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, dunque, s’intende condizionato all’osservanza dell’art. 146 cod. beni culturali, dato che, nel

contesto normativo descritto, quest'ultimo non trova ostacoli applicativi. Questa Corte ha, d'altronde, già avuto modo di affermare che gli istituti di protezione ambientale e paesaggistica validi su tutto il territorio nazionale trovano applicazione, ove non derogati, pur in assenza di specifici o reiterati richiami da parte della legislazione regionale (in tal senso, da ultimo, sentenze n. 54 e n. 29 del 2021, n. 258 del 2020).

In tali termini, le questioni promosse nel primo motivo del ricorso non sono fondate.

5.– A simili esiti non si può pervenire in riferimento alle censure formulate nel secondo motivo del ricorso, a cagione, sia della diversità del contenuto delle disposizioni impugnate, sia del contesto normativo all'interno del quale esse sono inserite.

Occorre esaminare partitamente le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 e le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera b), della stessa legge regionale.

5.1.– Le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui modifica l'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 sono fondate. Il comma 1-bis del menzionato art. 43, introdotto dalle disposizioni impugnate, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, e l'art. 3 dello statuto speciale.

Nel nuovo comma 1-bis è stabilito che «il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare». Dalla formulazione letterale della disposizione si evince che il legislatore regionale autorizza *ex lege* il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. Si tratta, infatti, di un'asserzione, rivolta a chicchessia, per cui il mantenimento di tali manufatti in situ per tutto l'anno è senz'altro ammesso, e che, proprio per questo, è lesiva dell'art. 146 cod. beni culturali.

Si deve, inoltre, considerare che nell'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 non sono altrove presenti riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica. Anzi, l'unico richiamo testuale a tale autorizzazione è inserito nella disposizione in cui si è stabilito che la sua efficacia, per le strutture ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, è prorogata sino alla scadenza del titolo concessorio demaniale, e, fuori dal demanio, «fino al perdurare della relativa esigenza», in palese violazione dell'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, che ne definisce l'efficacia temporale quinquennale (si veda, con riferimento a una legge della Regione Siciliana, la sentenza n. 172 del 2018). Nemmeno all'esito di una ricerca sul piano sistematico è possibile rintracciare riferimenti alla necessità di ottenere l'autorizzazione al posizionamento delle strutture per tutto l'anno. All'interno della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 – sul riordino di varie funzioni edilizie e urbanistiche – l'art. 43, di cui si tratta, è il solo articolo del Capo III, appositamente dedicato al posizionamento delle strutture a servizio della balneazione, nel Titolo III su «[d]isposizioni transitorie, abrogazioni e disposizioni finali».

5.1.1.– «Il mantenimento delle opere precarie in questione» – come questa Corte ha già affermato – non può certo avvenire «in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica» (sentenza n. 232 del 2008), potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connaturato al *litus maris*.

Per le su esposte ragioni, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali – che reca «norme di grande riforma economico-sociale», valide anche per le Regioni a statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016) – e dell'art. 3 dello statuto speciale.

È assorbito l'esame degli ulteriori profili di censura.

5.2.– Le questioni dell'art. 2, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, invece, non sono fondate.

La disposizione impugnata prevede l'abrogazione dell'art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, secondo cui «in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture

di cui al comma 1 non può avere durata superiore a quella della stagione balneare». Tale intervento normativo non ha capacità lesiva della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere b), c) e d), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in relazione all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), Cost. e all'art. 3 dello statuto speciale, nonché in relazione all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Sentenza: 27 aprile, n. 104

Materia: Tutela della concorrenza - gestione del fondo di garanzia per le PMI.

Parametri invocati: articoli 3, 41, 117, primo terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione. Principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Regione Umbria e Regione Toscana.

Oggetto: articoli 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

Esito:

- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione

- dichiarazione di estinzione del processo relativamente alle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Estensore nota: Paola Garro.

Sintesi:

Le Regioni Umbria e Toscana hanno impugnato, in primo luogo, l'articolo 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo, terzo e quarto comma, della Costituzione. Hanno altresì impugnato l'articolo 18, commi 1 e 2, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione. Nelle more del giudizio, entrambe le Regioni hanno rinunciato all'impugnazione dell'articolo 10, commi 1 e 2, del d.l. 34 del 2019: la rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri con conseguente dichiarazione di estinzione del processo da parte della Corte costituzionale.

Le altre questioni di legittimità sollevate sono state dichiarate infondate dalla Corte per le ragioni di seguito esposte.

Il comma 1 dell'articolo 18 del d.l. 34 del 2019, rubricato "Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI" elimina la previsione dell'articolo 18, comma 1, lettera r), secondo periodo, 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). Quest'ultima disposizione affidava alla Conferenza unificata il potere di individuare, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limitava il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi. Il comma 2 dell'articolo 18, impugnato dalla sola Regione Umbria, stabilisce il termine di efficacia della limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia. Per le ricorrenti, le disposizioni impuginate violano gli artt. 119 e 117, terzo e quarto comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, perché determinano l'illegittima eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni nella gestione delle attività del fondo di garanzia per le PMI. Inoltre, denunciano la violazione delle attribuzioni regionali nella materia di

competenza concorrente “sostegno all’innovazione per i settori produttivi” e in quella di competenza residuale “incentivi e aiuti alle imprese”.

Nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le disposizioni impugnate, la Corte rileva, preliminarmente, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni si configura in maniera diversa. Nella fattispecie in esame, la disposizione impugnata abolisce la possibilità per la Conferenza unificata di limitare in alcune Regioni l’operatività del Fondo statale di garanzia per le PMI ai soli interventi in funzione di controgaranzia. A seguito di tale abolizione, gli operatori di tutte le Regioni sono messi in grado di accedere al Fondo a parità di condizioni. La Corte ricorda che tale Fondo costituisce uno strumento di politica economica, finanziato con risorse proprie dello Stato, che ne ha conservato la gestione in via esclusiva, stabilita dall’articolo 18, comma 1, lettera r), primo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998 – e mantenuta dallo stesso art. 18 del d.l. n. 34 del 2019 ha lasciato intatta questa previsione. Con la soppressione della possibilità prevista dal secondo periodo della citata lettera r), risulta valorizzato l’intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale, che ha in tal modo recuperato la pienezza della sua operatività anche nei territori nei quali in precedenza era stata consentita la sua limitazione alla sola attività di controgaranzia a favore dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi, i cosiddetti confidi. La limitata operatività del Fondo di garanzia era ispirata alla finalità di facilitare l’accesso al credito delle PMI, attraverso il potenziamento del ruolo svolto dai confidi. Con l’attivazione della lettera r), infatti, le PMI regionali potevano accedere al Fondo statale solo rivolgendosi a un confidi (di cui dovevano sostenere i costi), mentre rimaneva precluso l’intervento in garanzia diretta, a favore di banche e altri soggetti finanziatori. Tuttavia, nel corso degli anni in cui questo meccanismo ha avuto applicazione, si è rilevato che questa limitata operatività del Fondo statale in alcune Regioni, anziché facilitare l’accesso al credito delle PMI, ha prodotto effetti controproducenti, limitando la concorrenza tra gli intermediari e, con essa, la ricerca di maggiori livelli di efficienza. La scelta di eliminare la limitata operatività del Fondo statale ha dunque l’obiettivo di favorire la concorrenza nel settore del credito alle PMI. Pertanto, sulla base di tale ricostruzione, la materia che rileva nella fattispecie in esame è quella della tutela della concorrenza, la cui disciplina compete in via esclusiva allo Stato. Per giurisprudenza costante della Corte, la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, quindi, in questa accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di sviluppo della concorrenza.

In tale ambito, l’intervento dello Stato si giustifica quando – per l’accessibilità a tutti gli operatori e per l’impatto complessivo – incide sull’equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni quegli interventi limitati alla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Sulla base di queste considerazioni, la disposizione impugnata – in quanto inserita in un più ampio disegno di politica economica e finalizzata anche a correggere una possibile distorsione nel settore del credito alle PMI – va ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., e risulta, quindi, conforme al riparto costituzionale di competenze.

Infine, il principio di leale collaborazione non è invocabile neppure in funzione della chiamata in sussidiarietà, poiché, sin dalla sua istituzione, la gestione del Fondo centrale di garanzia rientra tra le funzioni amministrative riservate in via esclusiva allo Stato, ai sensi dello stesso art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998.

SENTENZA N. 104

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 1 e 2, e 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promossi dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con ricorsi notificati il 22-27 agosto e il 23-28 agosto 2019, depositati in cancelleria il 23 agosto e il 30 agosto 2019, iscritti, rispettivamente ai numeri 92 e 94 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 41 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– La Regione Umbria e la Regione Toscana (reg. ric. n. 92 e n. 94 del 2019) hanno impugnato, in primo luogo, l'art. 10, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 169 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, nonché in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

È altresì impugnato l'art. 18, commi 1 e 2, del medesimo d.l. n. 34 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.– I ricorsi sollevano analoghe questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.– Nelle more del giudizio, entrambe le Regioni ricorrenti hanno dichiarato di rinunciare all'impugnazione dell'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019.

Con riferimento al ricorso proposto dalla Regione Umbria, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Anche la Regione Toscana ha dichiarato di rinunciare al ricorso, limitatamente all'impugnazione del medesimo art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019. La rinuncia è stata accettata dal Presidente

del Consiglio dei ministri e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019 non sono fondate.

4.1.– Il comma 1 di questa disposizione – rubricata «Norme in materia di semplificazione per la gestione del Fondo di garanzia per le PMI» – elimina la previsione dell'art. 18, comma 1, lettera r), secondo periodo, 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).

Con essa era affidata alla Conferenza unificata il potere di individuare, «tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi [...]».

Il comma 2 dell'art. 18, impugnato dalla sola Regione Umbria, stabilisce il termine di efficacia della limitazione dell'intervento del predetto Fondo di garanzia nelle Regioni sul cui territorio essa è già disposta.

Le parti ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 119 e 117, terzo e quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, per l'illegittima eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni nella gestione delle attività del fondo di garanzia per le PMI. È inoltre denunciata la violazione delle attribuzioni regionali nella materia di competenza concorrente «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» e in quella di competenza residuale «incentivi e aiuti alle imprese».

4.2.– Nella individuazione degli ambiti cui afferiscono le disposizioni impuginate occorre rilevare, in via preliminare, che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'individuazione della materia, si deve tener conto dell'oggetto, della ratio e della finalità della disciplina in questione, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

Nel caso in esame, è impugnata la disposizione che abolisce la possibilità per la Conferenza unificata di limitare in alcune Regioni l'operatività del Fondo statale di garanzia per le PMI ai soli interventi in funzione di controgaranzia. Infatti, l'art. 18, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019 modifica le modalità di funzionamento del Fondo statale istituito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), mettendo gli operatori di tutte le Regioni in grado di accedervi a parità di condizioni. Esso costituisce uno strumento di politica economica, finanziato con risorse proprie dello Stato, che ne ha conservato la gestione in via esclusiva – stabilita dall'art. 18, comma 1, lettera r), primo periodo, del d.lgs. n. 112 del 1998 – e lo stesso art. 18 del d.l. n. 34 del 2019 ha lasciato intatta questa previsione.

Riguardo al meccanismo eliminato dalla disposizione impugnata, questa Corte ha già osservato che esso «presuppone che i sistemi regionali costituiti dai fondi regionali di garanzia a favore delle PMI, ove esistenti, e dai confidi possano avere caratteristiche tali da giustificare la limitazione dell'intervento del fondo statale alla sola controgaranzia, che opera come una garanzia di secondo livello prestata a favore dei garanti» (sentenza n. 83 del 2018).

4.2.1.– Con la soppressione della possibilità prevista dal secondo periodo della citata lettera r), risulta valorizzato l'intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale, che ha recuperato la pienezza della sua operatività, anche nei territori nei quali in precedenza era stata consentita la sua limitazione alla sola attività di controgaranzia a favore dei fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva dei fidi, i cosiddetti confidi.

L'abolizione di questo meccanismo si colloca all'interno di un intervento normativo volto a perseguire gli obiettivi dello sviluppo di canali alternativi per il finanziamento delle imprese e di promozione di operazioni finanziarie innovative. Proprio al fine di realizzare questi obiettivi, lo stesso

art. 18 del d.l. n. 34 del 2019, al successivo comma 3, abilita il Fondo statale a intervenire in garanzia a favore di soggetti che finanziano, tramite piattaforme di social lending e di crowdfunding (così nell'art. 18 comma 3 testé citato), progetti di investimento realizzati da micro, piccole e medie imprese, comunque operanti nei settori di attività che possono essere ammesse all'intervento dello stesso Fondo.

Dal punto di vista sistematico, la disposizione censurata si inserisce nell'ambito di un complessivo intervento destinato a realizzare una manovra funzionale allo sviluppo dell'economia e del sistema produttivo. A questi fini, essa si accompagna ad una generale revisione delle modalità di intervento del sopra indicato Fondo statale, che conferma e valorizza l'intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale e, al contempo, introduce in relazione ad esso nuovi spazi di operatività per i confidi, al fine di rilanciarne il ruolo e l'attività (come evidenziato nella relazione governativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019, A. C. n. 1807, presentato il 30 aprile 2019). Tali spazi sono stati poi codificati nell'art. 13, comma 1, lettere d), e), n) e n-bis) del successivo decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali), convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40.

4.3.– In effetti, anche la limitata operatività del Fondo di garanzia era ispirata alla finalità di facilitare l'accesso al credito delle PMI, attraverso il potenziamento del ruolo svolto dai confidi. Con l'attivazione della lettera r), infatti, le PMI regionali potevano accedere al Fondo statale solo rivolgendosi a un confidi (di cui dovevano sostenere i costi), mentre rimaneva precluso l'intervento in garanzia diretta, a favore di banche e altri soggetti finanziatori.

Tuttavia, nel corso degli anni in cui questo meccanismo ha avuto applicazione, si è osservato – come del resto traspare anche dai lavori preparatori della disposizione impugnata – che questa limitata operatività del Fondo statale in alcune Regioni, anziché facilitare l'accesso al credito delle PMI, può produrre effetti controproducenti, limitando la concorrenza tra gli intermediari e, con essa, la ricerca di maggiori livelli di efficienza.

La ratio sottesa all'intervento normativo in esame è espressamente individuata nella eliminazione di «anacronistiche barriere di accesso e limitazioni della concorrenza» (così definite nella relazione al già richiamato d.d.l. di conversione, A. C. n. 1807), suscettibili di risolversi in danno delle PMI. La scelta di evitare la precedente limitata operatività del Fondo statale ha dunque l'obiettivo di favorire la dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI. Si tratta di un intervento che aspira a realizzare il corretto funzionamento del mercato, impedendo che si continuino a determinare le condizioni per una sua alterazione, attraverso l'ampliamento dell'operatività del fondo in tutte le Regioni.

4.4.– A tale riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha da tempo chiarito che la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa accezione promozionale, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 83 del 2018, n. 299 del 2012, n. 401 del 2007 e n. 14 del 2004).

La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, quindi, in questa accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali.

In tale ambito, l'intervento dello Stato si giustifica quando – per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo – è volto ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni «gli interventi sintonizzati

sulla realtà produttiva regionale», tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (ex plurimis, sentenze n. 83 del 2018, n. 259 del 2013, n. 242 del 2005 e n. 14 del 2004).

4.5.– Sulla base di queste considerazioni, la disposizione impugnata – in quanto inserita in un complessivo disegno di politica economica e, al contempo, destinata a correggere una possibile distorsione nel settore del credito alle PMI – va ricondotta alla materia della tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e risulta, quindi, conforme al riparto costituzionale di competenze.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, dato il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, «la tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; nello stesso senso 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).

In quanto riconducibile ad un ambito materiale di competenza esclusiva trasversale dello Stato e non eccedendo rispetto ai limiti di quanto necessario a perseguire i propri obiettivi, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sulle competenze regionali, delle quali le ricorrenti lamentano la lesione. Infatti, se è pur vero che l'intervento statale si riflette su diverse competenze regionali, si tratta, a ben vedere, di un'incidenza mediata, inevitabilmente connessa al carattere trasversale della competenza statale cui tale intervento è comunque riconducibile in via prevalente. Pertanto, non può essere accolta la censura delle Regioni relativa alla Conferenza unificata.

D'altra parte, il principio di leale collaborazione non è invocabile neppure in funzione della chiamata in sussidiarietà, poiché, sin dalla sua istituzione, la gestione del Fondo centrale di garanzia rientra tra le funzioni amministrative riservate in via esclusiva allo Stato, ai sensi dello stesso art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998.

Peraltro, tenendo conto delle interazioni che comunque ci sono fra il predetto Fondo centrale, i fondi regionali e le realtà produttive locali, la previsione di meccanismi collaborativi, pur non essendo costituzionalmente dovuta, rimane nondimeno un'opzione che il legislatore statale può opportunamente considerare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019, promosse dalla Regione Umbria e dalla Regione Toscana con ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2021.

Sentenza: 28 aprile 2021, n. 106

Materia: Bilancio e Contabilità pubblica.

Parametri invocati: artt. 2, 3, 81, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri.

Oggetto: Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo “legge di stabilità regionale 2020”).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell’art. 10 della legge in oggetto nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l’immediata copertura finanziaria;

2) cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt: 10, commi 3, lettera a), e 4 (limitatamente alla copertura finanziaria per l’esercizio 2020), 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge in oggetto, tra le quali gli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

Rispetto alle questioni relative agli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all’impugnativa promossa in considerazione dello ius superveniens e delle comunicazioni ricevute dalla Regione Abruzzo circa l’assenza di effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni medesime.

Per quanto concerne invece le residue questioni, la Corte ha preso in considerazione innanzitutto quelle inerenti i commi 3, lettera a), e 4, dell’art. 10 della legge in oggetto. Si tratta di disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana. In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell’ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell’ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato “Rimborso oneri di urbanizzazione”».

Il ricorrente ritiene che le suddette norme si porrebbero in contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost., e allega il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, (deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2020, n. 86) del quale riproduce il richiamato

capitolo di spesa 11825, da cui emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0». Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha previsto che:

«1. Al fine di assicurare per l'anno 2020 la copertura finanziaria del comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 31 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)) nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2020, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 1, Programma 04, capitolo di spesa 11825, denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione" per euro 10.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940/1 denominato "Fondo di riserva per le spese obbligatorie - art. 18 l.r.c." per euro 10.000,00».

La Regione Abruzzo ha quindi chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 del richiamato art. 10, rilevando, da un lato, che per effetto del suddetto ius superveniens non sussisterebbero più gli elementi di contrasto denunciati dal ricorrente e, dall'altro, che si dovrebbe escludere la possibilità di effetti medio tempore prodotti dalle medesime disposizioni.

Il ricorrente ha evidenziato che le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della l.r. 14/2020 nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 hanno sì dotato il capitolo di spesa 11825 di uno stanziamento di euro 10.000,00, ma solo per l'esercizio 2020 mentre gli oneri finanziari che discendono dalle norme impugnate non si esauriscono nell'esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività. A suo giudizio, l'art. 7, comma 1, della l.r. 14/2020 ha sanato la mancanza di copertura degli oneri previsti dalle norme impugnate per l'esercizio 2020, ma non per gli ulteriori esercizi compresi nel bilancio pluriennale 2020-2022.

Pertanto, la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della l.r. 3/2020 dovrebbe essere dichiarata solo limitatamente all'esercizio 2020, dovendosi invece procedere all'esame del merito delle censure riferite agli esercizi 2021 e 2022.

La Corte ha ritenuto fondate tali censure. Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio: si tratta, infatti, di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi. A giudizio della Corte, la natura obbligatoria di tali spese risulterebbe non solo dal tenore delle norme impugnate ma anche dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco di quelli «che riguardano spese obbligatorie», allegato alla l.r. 4/2020 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022). Tale elenco è previsto dall'art. 39, comma 11, lettera a), del dlgs 118/2011 (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).

Risulta pertanto violato l'obbligo di copertura finanziaria previsto dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011 che richiede al legislatore regionale di assicurare alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo una immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale.

La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge in oggetto, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

Per quanto concerne le questioni promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto esse sono state esaminate congiuntamente. Con la prima disposizione sono stati rifinanziati interventi in materia di polizia locale «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità». Il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo il documento tecnico di

accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo – appositamente istituito dal comma 2 dell’impugnato art. 22 – risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l’art. 81, terzo comma, Cost. Analoga censura è stata mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio “Paese dell’Affresco”, di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri “Paese dipinto”), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei “Paesi Dipinti” e “Paese Affrescato”». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell’apposito capitolo contestualmente istituito. Il ricorrente rileva, anche in questo caso, la mancanza della necessaria copertura finanziaria per gli esercizi 2021 e 2022, con la conseguente violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. Emergerebbe infatti dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 che lo stanziamento previsto per tali annualità nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero.

Su entrambe le questioni incide lo *ius superveniens* recato, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell’art. 9 della l.r. 14/2020. Con essi, infatti, è stata prevista la copertura finanziaria mancante degli oneri di cui ai citati artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto.

A seguito di tali misure legislative sopraggiunte la Regione Abruzzo ha chiesto, nella propria memoria, di dichiarare la cessazione della materia del contendere; esito sul quale in udienza ha convenuto anche l’Avvocatura generale.

La Corte ha concordato, in continuità con la propria giurisprudenza (sentenze n. 287 del 2019 e n. 33 del 2017; ordinanza n. 160 del 2014), sull’accoglimento di tale richiesta e ha dichiarato, in forza della sopraggiunta copertura finanziaria recata dallo *ius superveniens*, la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge in oggetto. Essa ha però ritenuto opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare alcuni criteri: a) in primo luogo, che la corretta applicazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l’approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018).

SENTENZA N. 106

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020, depositato in cancelleria il 7 aprile 2020, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», tra le quali gli artt. 10, commi 3, lettera a), e 4; 18, comma 2; 19; 22, comma 1; 25, comma 4; 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), in riferimento complessivamente agli artt. 2, 3, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione.

2.– Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso.

3.– Vanno anzitutto esaminate congiuntamente le questioni che riguardano gli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020: limitatamente a tali disposizioni il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza, ha rinunciato all'impugnativa promossa, in considerazione dello ius superveniens e delle comunicazioni ricevute dalla Regione Abruzzo circa l'assenza di effetti medio tempore prodotti dalle disposizioni medesime.

Infatti, il comma 2 dell'art. 18 e l'art. 19, i quali, rispettivamente, prevedono la possibilità dell'esercizio provvisorio degli enti, delle agenzie e degli altri organismi dipendenti dalla Regione nelle more dell'approvazione dei loro bilanci da parte della Giunta, nonché disciplinano i rendiconti degli enti ed organismi strumentali, sono stati abrogati, a decorrere dal 18 giugno 2020, rispettivamente dai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili).

Inoltre, l'art. 12, commi 1 e 2, della stessa legge regionale ha apportato modifiche all'art. 40 impugnato, anch'esse entrate in vigore il 18 giugno 2020; per l'effetto, da un lato, il nuovo testo della lettera d) del comma 5, nel prevedere i destinatari dei finanziamenti regionali per i soggetti che operano nel campo della prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, fa riferimento agli «enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) operanti nel territorio regionale e attivi da almeno tre anni nel campo del disagio sociale dei minorenni o in quello educativo»; dall'altro, gli stessi enti del terzo settore sono oggi richiamati dalla lettera e) del successivo comma 6.

3.1.– Trattandosi di rinuncia non accettata formalmente, va dichiarata la cessazione della materia del contendere delle questioni in esame, come già richiesto dalla Regione Abruzzo nella propria memoria; del resto, non comparendo in udienza, la resistente ha ulteriormente «palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio» (sentenza n. 286 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 171 del 2019 e n. 234 del 2017).

4.– Delle residue questioni vanno innanzitutto considerate quelle inerenti i commi 3, lettera a), e 4, dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che sostituiscono rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-bis della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante «Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)”», disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana.

In particolare, in entrambe le disposizioni, viene previsto che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato “Rimborso oneri di urbanizzazione”».

Il ricorrente ritiene che le suddette norme si porrebbero in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., e allega, al riguardo, il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 16 febbraio 2020, n. 86, del quale riproduce il richiamato capitolo di spesa 11825, da cui emergerebbe che «il capitolo in esame riporta uno stanziamento pari a 0».

4.1.– Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha previsto che:

«1. Al fine di assicurare per l'anno 2020 la copertura finanziaria del comma 3 dell'articolo 10 della legge regionale 31 gennaio 2020, n. 3 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)) nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2020, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 1, Programma 04, capitolo di spesa 11825, denominato “Rimborso oneri di urbanizzazione” per euro 10.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 01, capitolo di spesa 321940/1 denominato “Fondo di riserva per le spese obbligatorie - art. 18 l.r.c.” per euro 10.000,00».

Nella propria memoria, la Regione Abruzzo ha quindi chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 3 e 4 del richiamato art. 10, rilevando, da un lato, che per effetto del suddetto ius superveniens non sussisterebbero più gli elementi di contrasto denunciati dal ricorrente e, dall'altro, che si dovrebbe escludere la possibilità di effetti medio tempore prodotti dalle medesime disposizioni.

4.2.– Va però precisato che le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 hanno sì dotato il capitolo di spesa 11825 di uno stanziamento di euro 10.000,00, ma solo per l'esercizio 2020.

Se da un lato la quantificazione dello stanziamento risulta non priva di credibilità – poiché incrementa quanto, per il medesimo capitolo, era stato previsto negli esercizi immediatamente precedenti –, dall'altro, tuttavia, gli oneri finanziari che discendono dalle norme impugnate non si esauriscono nell'esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività.

Da ciò consegue che l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha sanato la mancanza di copertura degli oneri previsti dalle norme impugnate per l'esercizio 2020, ma non per gli ulteriori esercizi compresi nel bilancio pluriennale 2020-2022.

È quindi solo limitatamente all'esercizio 2020 che va dichiarata la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, dovendosi invece procedere all'esame del merito delle censure riferite agli esercizi 2021 e 2022.

4.3.– Le suddette censure sono fondate.

Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio; si tratta, infatti, di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi.

La natura obbligatoria delle spese in questione, oltre che dal tenore delle norme impugnate, è dimostrata in maniera inequivoca dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco – previsto dall'art. 39, comma 11, lettera a), 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) – di quelli «che riguardano spese obbligatorie», allegato alla legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022).

Risulta quindi violato l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 – implicitamente richiamato dal ricorrente motivando in base all'allegato Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 – che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio».

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l'immediata copertura finanziaria.

5.– Le questioni promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 vanno esaminate congiuntamente.

La prima delle due disposizioni attiene al rifinanziamento di interventi in materia di polizia locale – previsti dall'art. 23 della legge della Regione Abruzzo 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012) – «per gli anni 2020, 2021 e 2022, per euro 80.000,00 per ciascuna annualità».

In particolare, il ricorrente evidenzia che gli oneri quantificati per l'esercizio 2022 non troverebbero copertura finanziaria in bilancio e richiama al riguardo l'allegato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 approvato con delib. Giunta reg. Abruzzo n. 86 del 2020. Poiché lo stanziamento previsto nel pertinente capitolo – appositamente istituito dal

comma 2 dell'impugnato art. 22 – risulterebbe pari a zero, sarebbe violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

Un'analogha censura è mossa al successivo art. 25 il quale, al comma 1, prevede, per il perseguimento degli obiettivi di cui alla legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 49 (Riconoscimento di Treglio "Paese dell'Affresco", di Azzinano di Tossicia e Casoli di Atri "Paese dipinto"), la costituzione del «[f]ondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato"». I relativi oneri sono quantificati dal comma 4 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, mentre il comma successivo disciplina la relativa copertura finanziaria richiamando lo stanziamento dell'apposito capitolo contestualmente istituito.

Anche in questo caso, il ricorrente rileva la mancanza della necessaria copertura finanziaria dei suddetti oneri, ma per gli esercizi 2021 e 2022, con la conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Emergerebbe infatti dal già citato documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 che lo stanziamento previsto per tali annualità nel capitolo di nuova istituzione sarebbe pari a zero.

5.1.– Su entrambe le questioni incide lo *ius superveniens* recato, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'art. 9 della già richiamata legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

In particolare, l'art. 9, comma 1, prevede che, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per l'anno 2022 al rifinanziamento disposto dal richiamato art. 22, «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022, esercizio 2022, sono apportate le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 03, Programma 01, capitolo di spesa 13000/1 denominato "Attuazione degli interventi dettati dalla l.r. 20 novembre 2016, n. 42 art. 23 per istituzione e funzionamento dell'osservatorio regionale di polizia locale" per euro 80.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 80.000,00».

Il successivo comma 2, al fine di assicurare la copertura finanziaria anche per gli anni 2021 e 2022 al contributo disposto dall'art. 25 della legge impugnata, prevede che «nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 sono apportate, sia per l'esercizio 2021 che per l'esercizio 2022, le seguenti variazioni compensative di sola competenza:

a) in aumento parte Spesa: Titolo 1, Missione 05, Programma 02, capitolo di spesa 62670/1 denominato "Fondo regionale per la promozione del patrimonio artistico dei paesi dipinti e paese affrescato" per euro 50.000,00;

b) in diminuzione parte Spesa: Titolo 1, Missione 20, Programma 03, capitolo di spesa 324001 denominato "Accantonamento risorse a fronte di programmazione politica fiscale di riduzione tasse regionali" per euro 50.000,00».

A seguito di tali misure legislative sopraggiunte la Regione Abruzzo ha chiesto, nella propria memoria, di dichiarare la cessazione della materia del contendere; esito sul quale in udienza ha convenuto anche l'Avvocatura generale.

5.2.– Questa Corte concorda, in continuità con la propria giurisprudenza (sentenze n. 287 del 2019 e n. 33 del 2017; ordinanza n. 160 del 2014), sull'accoglimento di tale richiesta e dichiara, in forza della sopraggiunta copertura finanziaria recata dallo *ius superveniens*, la cessazione della materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020.

Ritiene però anche opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare i seguenti criteri: a) in primo luogo, che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti

categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)», nella parte in cui, ai commi 3, lettera a), e 4, prevedendo che «[n]ell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione"», non quantifica gli oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 e non assicura agli stessi l'immediata copertura finanziaria;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 2, 19 e 40, commi 5, lettera d), e 6, lettera e), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, secondo comma, lettera e), e 118, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere, limitatamente alla copertura finanziaria per l'esercizio 2020, in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 22, comma 1, e 25, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, 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 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2021.

Sentenza: 14 aprile 2021, n. 107

Materia: Tributi.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento.

Parametri invocati: articolo 119, secondo comma, della Costituzione articolo 73, comma 1 dello statuto.

Oggetto: articolo 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica) convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Esito: fondatezza della questione.

Estensore nota: Caterina Orione.

Sintesi:

Le disposizioni impugnate dalla ricorrente modificano precedenti disposizioni relative alla tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli, ossia l'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) e l'articolo 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

In particolare, quanto alla tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli, le norme impugnate dispongono, per gli anni 2020, 2021 e 2022, la "riduzione dei trasferimenti erariali", ossia la riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (in relazione alla classe di inquinamento del veicolo) e, ai fini della regolazione finanziaria fra lo Stato e le Regioni e Province autonome, la conferma degli importi dell'ultima annualità definita con il decreto ministeriale di cui al comma 322 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 (comma 14-quinquies).

Per gli anni compresi fra il 2023 e il 2033, è invece disposta "la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali", ossia l'attribuzione dell'intero gettito della tassa automobilistica alle Regioni e alle Province autonome (comma 14-quater), unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse ad esse spettanti (comma 14-sexies).

Il medesimo regime relativo alla tassa sul possesso degli autoveicoli è esteso anche a quella sul possesso dei motocicli dal comma 14-septies, il quale dispone la "riduzione dei trasferimenti erariali", ossia la riserva all'erario del maggior gettito per il triennio 2020-2022, e la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali per il periodo 2023-2033, ossia l'attribuzione alle Regioni e Province autonome dell'intero gettito della tassa automobilistica provinciale.

La Provincia autonoma di Trento ritiene che le disposizioni, regolative del gettito della tassa automobilistica, siano illegittime costituzionalmente per violazione dell'articolo 73, comma 1, dello statuto, ai sensi del quale la tassa automobilistica provinciale sarebbe un tributo proprio "in senso stretto"; nonché dell'articolo 119, secondo comma, Costituzione, ai sensi del quale lo Stato non potrebbe disciplinare tributi propri "in senso stretto" delle Regioni.

La Corte, richiamata la sentenza n. 118 del 2017, giudica fondata la questione.

La tassa automobilistica è istituita e disciplinata dall'articolo 4 della legge della Provincia di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), e dal relativo regolamento di esecuzione, adottato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 21 dicembre 1998, n. 42-114/Leg (Regolamento di esecuzione dell'articolo 4, comma 3, della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, concernente «Disciplina della tassa automobilistica provinciale»).

A partire dal 1° gennaio 2010, la tassa in questione è diventata un tributo proprio provinciale autonomo, per effetto dell'articolo 2, comma 107, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)), che ha aggiunto il seguente periodo all'articolo 73, comma 1, dello statuto: «*[l]e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri*».

A seguito della citata modifica statutaria, la tassa automobilistica provinciale deve essere considerata tributo proprio "in senso stretto", come dispone l'articolo 73, comma 1 dello statuto che opera quale parametro di legittimità costituzionale. E' ad esso che occorre fare riferimento per valutare tutte le disposizioni statali, anche quindi quelle apparentemente "favorevoli" alla Provincia (decennio 2023-2033 intero gettito della tassa automobilistica senza alcuna riduzione dei trasferimenti statali), in quanto lo Stato non ha alcuna competenza a dettare disposizioni che disciplinino la tassa automobilistica, per cui ogni previsione di regolazione di essa, ivi comprese riserve all'erario e vincoli di destinazione per la realizzazione di opere pubbliche etc., si pone appunto in contrasto con il citato articolo dello statuto, parametro costituzionale.

SENTENZA N. 107

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 29 aprile-11 maggio 2020, depositato in cancelleria l'8 maggio 2020, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Sabrina Azzolini e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, e l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2020), la Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, in riferimento all'art. 119, secondo comma, della Costituzione e all'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); in subordine, all'art. 75-bis, comma 3-bis, dello statuto; in ulteriore subordine, all'art. 79, comma 4, dello statuto; ancora, agli artt. 103, 104 e 107 dello statuto o, in via alternativa, all'art. 120 Cost.; nonché, agli artt. 8, 9, 16 e all'intero Titolo VI dello statuto; in via subordinata, all'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Le disposizioni impugnate modificano precedenti disposizioni relative alla tassa automobilistica sul possesso delle autovetture e dei motocicli, ossia l'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e l'art. 2, comma 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

In particolare, quanto alla tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli, le norme impugnate dispongono, per gli anni 2020, 2021 e 2022, la «riduzione dei trasferimenti erariali», ossia la riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (in relazione alla classe di inquinamento del veicolo) e, ai fini della regolazione finanziaria fra lo Stato e le Regioni e

Province autonome, la conferma degli importi dell'ultima annualità definita con il decreto ministeriale di cui al comma 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (comma 14-quinquies).

Per gli anni compresi fra il 2023 e il 2033, è invece disposta «la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali», ossia l'attribuzione dell'intero gettito della tassa automobilistica alle Regioni e alle Province autonome (comma 14-quater), unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse ad esse spettanti (comma 14-sexies).

Il medesimo regime relativo alla tassa sul possesso degli autoveicoli è, infine, esteso anche a quella sul possesso dei motocicli dal comma 14-septies, il quale dispone la «riduzione dei trasferimenti erariali», ossia la riserva all'erario del maggior gettito per il triennio 2020-2022, e la sospensione della riduzione dei trasferimenti erariali per il periodo 2023-2033, ossia l'attribuzione alle Regioni e Province autonome dell'intero gettito della tassa automobilistica provinciale.

1.1.– La Provincia autonoma di Trento prospetta diverse questioni di legittimità costituzionale.

Anzitutto, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, per violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto, ai sensi del quale la tassa automobilistica provinciale sarebbe un tributo proprio “in senso stretto”; nonché dell'art. 119, secondo comma, Cost., ai sensi del quale lo Stato non potrebbe disciplinare tributi propri “in senso stretto” delle Regioni (è richiamato, al riguardo, anche l'art. 2, comma 2, lettera t, della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»).

1.2.– In via subordinata, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 75-bis, comma 3-bis, dello statuto, che esclude la legittimità di generiche riserve di gettito per obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e consente la riserva all'erario del gettito di risorse finanziarie derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, esclusivamente al ricorrere di tre condizioni: a) che la legge dello Stato indichi la destinazione di tali risorse alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, non rientranti nelle competenze regionali o provinciali, ivi comprese quelle relative a calamità naturali; b) che la riserva sia limitata nel tempo; c) che la relativa posta sia contabilizzata distintamente nel bilancio statale.

1.3.– La ricorrente prospetta altresì la violazione dell'art. 79, comma 4, dello statuto, ai sensi del quale alle Province autonome non sono applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno», diversi da quelli stabiliti dal Titolo VI dello statuto medesimo. In proposito, la ricorrente ricorda che, in virtù degli impegni assunti dalle Province autonome con l'accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra il Governo e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica e recepito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», il citato Titolo VI ora indica in modo tassativo le misure del loro concorso al risanamento della finanza pubblica.

Le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime, dunque, perché inciderebbero sui rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento in deroga a quanto convenuto con l'accordo citato.

1.4.– In via ulteriormente subordinata, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, per violazione degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto, che prevedono procedure tassative per le modifiche statutarie e, nella specie, per la modifica delle forme di contribuzione alla finanza pubblica da parte delle Province autonome.

Poiché le norme impugnate comporterebbero delle modifiche ai flussi finanziari fra lo Stato e la Provincia ricorrente, previsti dagli artt. 73, comma 1, 75-bis, comma 3-bis, e 79, comma 4, dello statuto, lo Stato avrebbe dovuto raggiungere al riguardo un preventivo accordo.

1.5.– Per le stesse ragioni testé esposte e in via ulteriormente subordinata, la ricorrente lamenta la violazione, ad opera di tutte le norme impugnate, del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

1.6.– La Provincia autonoma di Trento censura, poi, l’art. 39, comma 14-sexies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, laddove introduce un vincolo di destinazione alle maggiori risorse a essa spettanti, per effetto della sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, poiché tale vincolo sarebbe invasivo di plurimi ambiti di competenza amministrativa provinciale. La norma impugnata, infatti, imporrebbe la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, interventi di viabilità e per la messa in sicurezza del trasporto pubblico urbano, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per infrastrutture locali e bonifiche ambientali dei siti inquinanti. Si tratterebbe di ambiti in cui, ai sensi degli artt. 8 e 9 dello statuto, è attribuita alla Provincia autonoma di Trento la relativa competenza legislativa e, ai sensi del successivo art. 16, anche le corrispondenti competenze amministrative (in particolare, nei settori dell’urbanistica, della tutela del paesaggio, dell’edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, della viabilità, degli acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, delle opere idrauliche e dell’edilizia scolastica).

Peraltro, la disposizione impugnata, nell’inserire il menzionato vincolo di destinazione, violerebbe anche l’intero Titolo VI dello statuto, per lesione dell’autonomia finanziaria provinciale, intesa come facoltà di programmare e allocare risorse nei vari settori del proprio bilancio.

1.7.– Sempre in via gradata, i commi 14-quinquies e 14-septies dell’art. 39 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, contrasterebbero con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all’art. 3 Cost., poiché prevedono che la regolazione finanziaria dei trasferimenti fra Stato e Provincia autonoma di Trento sia «effettuata entro l’anno 2022 confermando gli importi dell’ultima annualità definita con il decreto di cui al presente comma».

Secondo la ricorrente, l’ancoraggio a dati potenzialmente obsoleti della regolazione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento (l’ultimo decreto di regolazione finanziaria adottato dal Ministero dell’economia e delle finanze è il decreto direttoriale dell’8 maggio 2017, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell’art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l’anno 2013»), oltre a essere irragionevole, dimostrerebbe la volontà dello Stato di sottrarsi al confronto sulla quantificazione dei trasferimenti erariali e delle relative riduzioni, escludendo così il contraddittorio.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato alcune eccezioni preliminari.

2.1.– Anzitutto, ha eccepito la parziale inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse, in relazione all’art. 39, comma 14-quater, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, poiché tale disposizione, nel prevedere per gli anni dal 2023 al 2033 la sospensione della riserva erariale sul gettito della tassa automobilistica, determinerebbe un aumento di risorse in capo alla Provincia ricorrente e quindi non arrecherebbe alcuna lesione alla sua autonomia finanziaria.

L’eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio 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» (sentenza n. 56 del 2020).

Nel caso di specie, la ricorrente lamenta che lo Stato non abbia alcuna competenza a incidere – né in diminuzione, né in aumento – sul gettito dei tributi propri “in senso stretto” (autonomi) della Provincia, qual è, per diretta attribuzione statutaria, la tassa automobilistica provinciale (sentenza n. 118 del 2017): di qui la sussistenza dell’interesse a ricorrere in relazione all’art. 39, comma 14-quater, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito.

Oltre a ciò, la menzionata disposizione va letta unitamente al successivo comma 14-sexies, ai sensi del quale è istituito un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse spettanti anche alla Provincia autonoma di Trento; il che, incidendo sull'autonomia finanziaria e amministrativa provinciale, ulteriormente avvalorata la sussistenza dell'interesse al ricorso.

2.2.– In secondo luogo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità delle questioni per aberratio ictus, poiché il ricorso sarebbe, in realtà, volto a colpire precedenti disposizioni – in particolare, l'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 e l'art. 2, comma 64, del d.l. n. 262 del 2006, come convertito – rispetto alle quali, però, sarebbero decorsi i termini perentori per l'impugnazione.

Anche tale eccezione non è fondata.

Per valutare la sussistenza di una aberratio ictus, che – come noto – ricorre ove sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 14 del 2019), occorre preliminarmente mettere a fuoco la portata delle disposizioni impuginate.

Per gli anni 2020, 2021 e 2022, la regolazione dei rapporti finanziari conseguenti alla riduzione di trasferimenti statali alle Regioni e alle Province autonome – in misura pari alla differenza tra il maggior gettito della tassa automobilistica derivante dalla rimodulazione in base alla categoria inquinante del veicolo e il minor gettito dello stesso tributo riscosso dalle Regioni e dalle Province autonome, per effetto delle esenzioni per la cosiddetta “rottamazione” – è quantificata secondo gli importi dell'ultima annualità definita con il decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 maggio 2017, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013» (commi 14-quinquies e 14-septies).

Per gli anni compresi fra il 2023 e il 2033, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano è attribuito per intero il gettito della tassa automobilistica, senza alcuna compensazione da parte dello Stato (comma 14-quater), e sulle maggiori risorse ad esse spettanti è applicato il vincolo di destinazione stabilito dall'art. 1, comma 134, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (comma 14-sexies).

L'esame del ricorso rende evidente che il contenuto delle censure formulate è effettivamente e correttamente rivolto alle disposizioni impuginate, le quali, sebbene innestate in una preesistente normativa, sono dotate di autonoma e distinta portata precettiva, chiaramente individuabile come l'oggetto dell'odierna impugnazione; dal che l'insussistenza del dedotto vizio d'inammissibilità.

2.3.– Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Provincia autonoma non avrebbe a suo tempo impugnato i menzionati commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e il comma 64 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, disposizioni, queste, che sarebbero parimenti lesive delle competenze statutarie e dell'autonomia finanziaria provinciale.

Anche tale eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'istituto dell'acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, «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» (sentenza n. 117 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 25 del 2021 e n. 106 del 2020).

Né a diversa conclusione può portare il rilievo della partecipazione della ricorrente alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome del 29 gennaio 2020 – all'esito della quale è stato espresso parere favorevole al disegno di legge di conversione del d.l. n. 162 del 2019 – circostanza che, secondo il resistente, avrebbe determinato l'acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede.

Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che «l'eventuale “adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni

costituzionali di cui si controverte in tali giudizi [...] (sentenza n. 36 del 2018)» (sentenza n. 31 del 2019).

3.– Passando al merito delle questioni, per comprenderne appieno la portata, è necessario inquadrare il contesto normativo nel quale sono state introdotte le disposizioni oggetto di impugnazione.

Esse si inseriscono nella vicenda normativa che nel 2006 ha interessato la tassa automobilistica, in attuazione delle direttive anti-inquinamento per gli autoveicoli (direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 settembre 2005, relativa all'omologazione dei veicoli commerciali pesanti riguardo alle loro emissioni – Euro IV e V, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e contro l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli, e direttiva 2006/51/CE della Commissione, del 6 giugno 2006, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico, dell'allegato I della direttiva 2005/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e dell'allegato IV e V della direttiva 2005/78/CE concernente i requisiti del sistema di controllo delle emissioni nei veicoli e le deroghe per i motori a gas).

In particolare, l'art. 1, comma 236, della legge n. 296 del 2006 ha concesso l'esenzione per cinque annualità dal pagamento della tassa automobilistica regionale a coloro che effettuassero la sostituzione, con contestuale rottamazione, di alcuni veicoli più inquinanti, delegando, a norma del precedente comma 235, al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dei trasporti e il Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, la regolazione finanziaria, nei confronti delle Regioni e delle Province medesime, delle minori entrate nette derivanti dall'agevolazione.

Il successivo comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha aumentato l'importo delle tariffe delle tasse automobilistiche, in base, osserva la ricorrente, «al principio di sostenibilità ambientale dei veicoli» per il periodo successivo al 1° gennaio 2007, disponendo, al contempo, una riduzione percentuale dei trasferimenti statali destinati alle Regioni e alle Province autonome, in ragione del maggior gettito derivante dal predetto tributo.

Il comma 322 dello stesso articolo ha demandato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, la regolazione finanziaria nei confronti delle Regioni e delle Province autonome medesime, delle maggiori entrate nette derivanti dalla maggiorazione della tassa automobilistica di cui al comma 321 e dei criteri per la corrispondente riduzione di trasferimenti dello Stato alle Regioni e alle indicate Province autonome.

Il legislatore statale ha dunque disposto che le Regioni e le Province autonome – le quali riscuotono autonomamente il tributo in questione – debbano versare all'erario il maggior gettito risultante dalla differenza tra l'aumento tariffario del predetto comma 322 e la perdita di gettito derivante dal citato comma 321. Qualora le Regioni e le Province autonome non provvedano a versare spontaneamente all'erario tali somme, lo Stato procede al loro recupero «mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali destinati a ciascuna Regione e Provincia autonoma, le cui autorizzazioni di spesa risultano iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze» (art. 2, comma 2, del citato decreto direttoriale dell'8 maggio 2017).

4.– Così definito il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni impugnate, va rilevato che tutte le questioni promosse dalla Provincia autonoma di Trento si basano sul comune presupposto che esse siano applicabili anche alla ricorrente, stante la non operatività delle clausole di salvaguardia, enunciate dall'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 2, comma 181, del d.l. n. 262 del 2006, con la seguente identica formulazione: «[l]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione».

Occorre in proposito rammentare che, se, in generale, le clausole di salvaguardia rivestono la funzione di «limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica[no] che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (sentenza n. 191 del 2017), la loro presenza non consente, di per sé, di ritenere non fondate le questioni proposte, ma impone di verificare se le specifiche disposizioni impugnate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzarne la portata.

Nel caso in questione, le norme impugnate si innestano su disposizioni che fanno espresso riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano, segnatamente, sull'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006, nonché sull'art. 2, comma 63, del d.l. n. 262 del 2006. L'impugnato comma 14-septies, poi, espressamente menziona la ricorrente fra i suoi destinatari.

La garanzia contenuta nelle generali clausole di salvaguardia risulta, quindi, contraddetta e vanificata dal dato testuale e da una lettura sistematica delle disposizioni impugnate.

Occorre, dunque, esaminare nel merito le questioni promosse dalla ricorrente.

5.– A tal fine è necessario, anzitutto, individuare a quali titoli di competenza sono riconducibili le norme impugnate, che l'Avvocatura dello Stato ascrive al coordinamento della finanza pubblica, nonché, alternativamente, alle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e della «attuazione delle direttive europee in materia di sostituzione di autoveicoli».

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la natura della norma va «verificata con riguardo "all'oggetto, alla ratio e alla finalità" (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza» (sentenza n. 78 del 2020), «tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 116 del 2019).

Le norme impugnate, benché si inseriscano all'interno della disciplina statale relativa agli eco-incentivi e agli aumenti della tassa automobilistica in relazione alla categoria inquinante del veicolo, non riguardano la tutela dell'ambiente, bensì le compensazioni finanziarie relative all'ammontare di gettito "riservato" all'erario in seguito all'introduzione di un regime fiscale volto ad agevolare la rottamazione dei veicoli inquinanti e a ricalibrare il tributo in relazione alla classe di inquinamento degli stessi.

Quanto al fine, sebbene le misure introdotte perseguano anche, indirettamente, finalità extra-tributarie, giacché rivolte a «incentivare gli investimenti delle regioni nei rispettivi territori» (art. 39, comma 14-quater) – come evocato anche dal vincolo di destinazione di cui al comma 14-sexies, relativo alla realizzazione di opere pubbliche, di messa in sicurezza degli edifici e del territorio – nondimeno, dai lavori preparatori emerge che la ratio precipua delle norme impugnate è di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 122 del 2019, con cui si è affermato che il vincolo erariale sul gettito introdotto dall'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 «non sembra più compatibile con l'attribuzione alle Regioni della titolarità della tassa stessa». Il legislatore, pertanto, ha inteso realizzare una più corretta ripartizione del gettito della tassa automobilistica.

Deve perciò escludersi che le norme impugnate siano riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dovendosi piuttosto ritenere che la finalità della norma sia quella di regolazione finanziaria del gettito della tassa automobilistica.

6.– Tanto premesso, sono fondate, in riferimento all'art. 73, comma 1, dello statuto e nei termini di seguito esposti, le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate.

Nella Provincia autonoma di Trento, la tassa automobilistica è istituita e disciplinata dall'art. 4 della legge della Provincia di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), e dal relativo regolamento di esecuzione, adottato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 21 dicembre 1998, n. 42-114/Leg (Regolamento di esecuzione dell'articolo 4, comma 3, della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, concernente «Disciplina della tassa automobilistica provinciale»).

A partire dal 1° gennaio 2010, la tassa in questione è diventata un tributo proprio provinciale autonomo, per effetto dell'art. 2, comma 107, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria

2010)», che ha aggiunto – previa abrogazione dell’art. 75, comma 1, lettera b) – il seguente periodo all’art. 73, comma 1, dello statuto: «[l]e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri».

Questa Corte ha già chiarito che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano la tassa automobilistica si connota come tributo proprio “in senso stretto”, per effetto della richiamata modifica statutaria del 2009, modifica che «non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l’assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione [...] al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale» (sentenza n. 118 del 2017).

Nella medesima sentenza si è osservato: «[è] vero che l’aggettivo “proprio”, nel sistema tracciato dall’art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l’evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica, tanto che ad essa si riferisce ora il primo comma dell’art. 73 dello statuto, e non il comma 1-bis, che è invece dedicato ai tributi erariali».

Di conseguenza, con la ricordata modifica statutaria, «l’attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell’art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011)» (ancora sentenza n. 118 del 2017).

6.1.– In particolare, l’impugnato comma 14-quater dell’art. 39 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, prevede che, per il decennio 2023-2033, sull’intero gettito derivante dalla rimodulazione della tassa automobilistica in relazione alla categoria inquinante dei veicoli lo Stato non effettua alcuna compensazione. Ne consegue che, in base a tale previsione, esclusivamente negli anni compresi fra il 2023 e il 2033, l’intero gettito della tassa automobilistica resterà al bilancio delle Regioni senza alcuna corrispondente riduzione di trasferimenti statali, e ciò – secondo la norma statale – varrebbe anche per la Provincia autonoma.

Trattandosi, tuttavia, di un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, in virtù di espressa previsione statutaria, lo Stato non ha competenza a dettare alcuna disposizione che lo disciplini, nemmeno in senso apparentemente favorevole alla Provincia.

La previsione, quindi, della totale spettanza alla ricorrente del gettito proveniente dalla tassa automobilistica provinciale – peraltro delimitata a un decennio – si pone in contrasto con il menzionato art. 73, comma 1, dello statuto.

6.2.– L’impugnato comma 14-quinquies, modificando l’art. 1, comma 322, della legge n. 296 del 2006, protrae per gli anni 2020, 2021 e 2022 la riserva erariale sulla quota di gettito della tassa automobilistica, riserva quantificata nella differenza tra il maggior gettito derivante dall’aumento della stessa in relazione alla categoria inquinante del veicolo e le minori entrate per l’esonero “rottamazione”, e demanda la determinazione della regolazione finanziaria fra le parti agli importi calcolati con il più volte citato decreto direttoriale dell’8 maggio 2017.

Per effetto della ricordata evoluzione statutaria e giurisprudenziale, la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio “in senso stretto” della Provincia autonoma, e di conseguenza lo Stato non può intervenire sul relativo gettito e sulla sua regolazione senza violare l’art. 73, comma 1, dello statuto.

6.3.– Il comma 14-sexies, aggiungendo il comma 322-bis all’art. 1 della legge n. 296 del 2006, ha imposto un vincolo di destinazione alle maggiori risorse che resteranno nella disponibilità delle Regioni e delle Province autonome, negli anni compresi fra il 2023 e il 2033, per effetto della mancata riduzione dei richiamati trasferimenti erariali.

Per le ragioni già esposte, lo Stato non può apporre alcun vincolo di destinazione sul gettito della tassa automobilistica provinciale, essendo essa riservata interamente alla competenza e alla disponibilità esclusiva della Provincia autonoma.

6.4.– Infine, il comma 14-septies – aggiungendo due periodi all’art. 2, comma 64, del d.l. n. 262 del 2006 – estende le più volte descritte misure relative alla tassa automobilistica sul possesso delle autovetture alla tassa automobilistica provinciale sul possesso di motocicli.

Anche in relazione a tali norme, pertanto, si riscontrano i medesimi vizi di illegittimità costituzionale che affliggono quelle relative alla tassa automobilistica sul possesso degli autoveicoli.

7.– Data l’identità della normativa statutaria e di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e la Provincia autonoma di Bolzano, gli effetti della presente pronuncia devono essere estesi anche a quest’ultima (ex multis, sentenze n. 198 del 2018, n. 169, n. 137 e n. 39 del 2014, n. 142 del 2012).

8.– Deve essere pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

9.– Restano assorbiti gli altri motivi di ricorso.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 39, commi 14-quater, 14-quinquies, 14-sexies e 14-septies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nella parte in cui si applicano alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2021.

Sentenza: 27 aprile 2021, n. 112

Materia: Edilizia residenziale pubblica.

Parametri invocati: art. 3 Cost.

Giudizio: in via incidentale.

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta.

Oggetto: art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica).

Esito: incostituzionalità del comma 3, ultimo capoverso, e del comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi.

Sintesi:

La Corte, - partendo dal presupposto che la funzione delle norme in materia di erp è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti, promuovendo l'effettività del diritto all'abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili, - arriva a dichiarare l'incostituzionalità del comma 3, ultimo capoverso, e del comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

Vediamo più nel dettaglio.

Con sentenza non definitiva del 13 febbraio 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione "sopportabili", "non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo".

L'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, della citata legge regionale prevede, in particolare, che "per i nuclei familiari con una tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera a), la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.000,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP".

In sostanza, i redditi diversi da quelli derivanti "esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato" (art. 31, comma 4, lettera a), pur se di entità inferiore a 9.000,00 euro, vengono automaticamente collocati, ai fini della determinazione del canone

sopportabile, nella categoria superiore a quella della “protezione”, che l’art. 31, comma 4, lettera b), definisce area dell’“accesso”.

Secondo il rimettente tali previsioni determinerebbero, per i nuclei familiari con un reddito da lavoro autonomo il cui ISEE-ERP sia di entità inferiore alla soglia dei 9.000,00 euro un’impossibilità a vedersi collocati nella più favorevole categoria della protezione (art. 31, lettera a), in quanto riservata ai soli nuclei familiari, il cui reddito provenga esclusivamente o prevalentemente da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Ad avviso del giudice rimettente, l’esclusione dalla categoria della protezione dei soggetti il cui reddito derivi da lavoro autonomo determinerebbe una violazione dell’art. 3 della Costituzione sotto il profilo del trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Il giudice a quo ritiene non manifestamente infondato il contrasto con l’art. 3 Cost., in quanto le norme censurate sottopongono a un trattamento differenziato situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche solo perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato.

D’altro canto, il TAR Lombardia esclude che il trattamento deteriore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo. In particolare, confuta che il diverso trattamento riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative sottoposte a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica. Le modalità con cui si attuano i controlli di natura tributaria non inficerebbero, infatti, la loro effettività, ben potendo l’accertamento a posteriori sulle entrate derivanti dal lavoro autonomo essere effettuato in maniera non meno efficace del vaglio operato a priori.

La Corte ritiene la questione è fondata.

Le disposizioni, che il rimettente censura, si inseriscono nel quadro di una disciplina dettata dalla Regione Lombardia per determinare il canone di locazione cosiddetto sopportabile, relativo ad immobili afferenti all’edilizia residenziale pubblica.

Tale tipologia di beni è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto 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) (così Corte Cost. 44 del 2020).

La funzione che ispira le norme censurate è, in sostanza, quella di promuovere l’effettività della tutela del diritto all’abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili, sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l’ordinanza n. 76 del 2010), e che la giurisprudenza più recente ascrive ai “requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” (vedi Corte Cost. 44 del 2020).

Se, dunque, la disciplina censurata è finalizzata a consentire, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, è sullo sfondo di un simile obiettivo che deve indagarsi la denunciata disparità di trattamento.

Secondo la Corte occorre valutare in tale prospettiva se sia una misura dotata di ragionevole giustificazione l’aver riservato l’accesso alla categoria della protezione ai soli nuclei familiari con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, escludendo gli assegnatari che, a parità di reddito, abbiano entrate derivanti da un’attività di lavoro autonomo.

La Corte ha avuto modo di affermare in precedenza che “l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del

beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 172 del 2013)” (sentenza n. 107 del 2018).

Ebbene, in considerazione dell’obiettivo sotteso alla normativa censurata, la Corte non ravvisa alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un’attività di lavoro autonomo.

In particolare, la ragionevolezza della disparità di trattamento non può rinvenirsi né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che caratterizza le varie tipologie di reddito, né avendo riguardo al contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti, in un risalente passato, alla realizzazione dell’edilizia residenziale pubblica.

Nella prima prospettiva non può legittimamente afferire alla ratio della disciplina censurata il meccanismo impositivo, che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Supporre che una simile divergenza possa giustificare la normativa censurata equivarrebbe a presumere iuris et de iure la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, sì da ritenere tale categoria di assegnatari a priori meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale.

Dovendosi, dunque, escludere una tale ragione, la diversità di trattamento perde qualsivoglia giustificazione correlabile alla fonte del reddito.

Il trattamento eterogeneo, sotto il profilo della determinazione dei canoni di locazione, andrebbe a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, più precisamente, in ragione della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, quando invece il lavoro è tutelato in tutte le sue forme (art. 35, primo comma, Cost.).

Quanto al secondo argomento, anch’esso non può validamente porsi a giustificazione della disparità di trattamento denunciata.

Si tratta della motivazione che affonda le sue radici nel contributo istituito con l’art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 (Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori), a carico dei soli lavoratori dipendenti, onde finanziare, tramite il cosiddetto fondo GESCAL, l’edilizia residenziale pubblica.

La Corte rileva, in primo luogo, che i richiamati contributi erano integrati da una quota versata dallo Stato (con risorse, dunque, non direttamente ed esclusivamente erogate dai lavoratori dipendenti), sicché i fondi GESCAL erano soltanto uno dei tanti canali di finanziamento del patrimonio dell’edilizia residenziale pubblica.

In secondo luogo, e soprattutto, la Corte rileva che il fondo alimentato con i contributi dei lavoratori dipendenti è cessato il 31 dicembre 1995, data ultima in cui tale categoria è rimasta assoggettata al relativo obbligo di versamento, in virtù dell’art. 1 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica). Ne discende che il sottoinsieme degli attuali lavoratori dipendenti, che possono aver dato un parziale contributo economico alla realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica, deve oramai ritenersi non rappresentativo di tutti i nuclei familiari con redditi da lavoro dipendente o assimilato, sì da giustificare il loro esclusivo beneficio. Quanto, poi, alla categoria dei pensionati, che pure si trovano a godere della più favorevole disciplina, essa ricomprende tanto chi, in precedenza, era stato lavoratore dipendente, quanto chi aveva svolto un’attività di lavoro autonomo, il che ulteriormente sconfessa che la ragionevolezza della norma possa essere associata alla diversa contribuzione data all’edilizia residenziale pubblica.

Infine, la Corte ritiene irragionevole una disparità di trattamento che, per dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell’edilizia residenziale pubblica, pregiudica nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un’altra categoria di lavoratori.

Da ultimo la Corte ritiene inconferente il rilievo secondo cui anche altre leggi regionali e provvedimenti statali differenzierebbero la disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore.

Anche a prescindere, infatti, dalla circostanza che le norme evocate presentano un differente tenore rispetto a quelle censurate, in quanto si limitano a dettare un criterio preferenziale, in ogni caso, si tratta di disposizioni del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale. Sono, infatti, richiamate: una norma statale implicitamente abrogata (l'art. 21 della legge n. 457 del 1978); previsioni recate da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (del 13 marzo 1995); e, infine, discipline regionali (l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2014 e l'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2010), peraltro mai sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale.

La Corte conclude che in mancanza di qualsivoglia causa giustificativa idonea a rendere ragionevole la censurata disparità di trattamento, deve ritenersi che il comma 3, ultimo capoverso, e il comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, violino l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

SENTENZA N. 112

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, nel procedimento vertente tra M.G. T. e la MM Casa spa e altri, con provvedimento («sentenza non definitiva») del 13 febbraio 2020, iscritto al n. 111 del registro ordinanze 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di M.G. T. e della Regione Lombardia;

udita nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Pietro Giambattista Bembo per M.G. T. e l'avvocata Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con provvedimento («sentenza non definitiva») del 13 febbraio 2020, iscritto al reg. ord. n. 111 del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione “sopportabili”, «non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo».

L'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, della citata legge regionale prevede, in particolare, che «[p]er i nuclei familiari con una tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera a), la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.001,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP».

In sostanza, i redditi diversi da quelli derivanti «esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato» (art. 31, comma 4, lettera a), pur se di entità inferiore a 9.000,00 euro, vengono automaticamente collocati, ai fini della determinazione del canone sopportabile, nella categoria superiore a quella della “protezione”, che l'art. 31, comma 4, lettera b), definisce area dell'“accesso”.

Secondo il rimettente tali previsioni determinerebbero, per i nuclei familiari con un reddito da lavoro autonomo il cui ISEE-ERP sia di entità inferiore alla soglia dei 9.000,00 euro – come si riscontra nella situazione in cui versa la ricorrente nel giudizio a quo –, un'impossibilità a vedersi collocati nella più favorevole categoria della protezione (art. 31, lettera a), in quanto riservata ai soli

nuclei familiari, il cui reddito provenga esclusivamente o prevalentemente da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

2.– Ad avviso del rimettente, l'esclusione dalla categoria della protezione dei soggetti il cui reddito derivi da lavoro autonomo determinerebbe una violazione dell'«art. 3 della Costituzione sotto il profilo del trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore».

Il giudice a quo ritiene non manifestamente infondato il contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate «sottopongono a un trattamento differenziato [...] situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche [...] sol perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato».

D'altro canto, il TAR Lombardia esclude che «il trattamento deteriore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo [...] possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo». In particolare, confuta che il diverso trattamento «riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative [...] sottopost[e] a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica». Le modalità con cui si attuano i controlli di natura tributaria non inficerebbero, infatti, la loro effettività, ben potendo – secondo il rimettente – l'accertamento a posteriori sulle entrate derivanti dal lavoro autonomo essere effettuato in maniera non meno efficace del vaglio operato a priori.

3.– Preliminarmente, è opportuno precisare che la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell'ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia in quanto tale l'ammissibilità della questione.

Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell'ordinanza di rimessione, sempre che il giudice a quo – come è avvenuto nel caso in esame – abbia disposto, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (sentenze n. 116 del 2018, n. 275 del 2013, n. 256 del 2010, n. 151 del 2009 e n. 452 del 1997).

4.– Nel merito la questione è fondata.

5.– Le disposizioni, che il rimettente censura, si inseriscono nel quadro di una disciplina dettata dalla Regione Lombardia per determinare il canone di locazione cosiddetto sopportabile, relativo ad immobili afferenti all'edilizia residenziale pubblica.

Tale tipologia di beni – come ha ribadito, anche di recente, questa Corte – è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto «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)» (sentenza n. 44 del 2020).

La funzione che ispira le norme oggetto del presente giudizio è, in sostanza, quella di promuovere l'effettività della tutela del diritto all'abitazione, «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili», sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l'ordinanza n. 76 del 2010), e che la giurisprudenza più recente ascrive ai «requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 44 del 2020).

6.– Se, dunque, la disciplina censurata è finalizzata a consentire, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, è sullo sfondo di un simile obiettivo che deve indagarsi la denunciata disparità di trattamento.

Occorre, pertanto, in tale prospettiva, valutare se sia una misura dotata di ragionevole giustificazione l'aver riservato l'accesso alla categoria della protezione ai soli nuclei familiari con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, escludendo gli assegnatari che, a parità di reddito, abbiano entrate derivanti da un'attività di lavoro autonomo.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio [...] (sentenza n. 172 del 2013)» (sentenza n. 107 del 2018).

7.– Ebbene, in considerazione dell'obiettivo sotteso alla normativa censurata, non è dato ravvisare alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un'attività di lavoro autonomo.

In particolare, la ragionevolezza della disparità di trattamento non può rinvenirsi né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che caratterizza le varie tipologie di reddito, né avendo riguardo al contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti, in un risalente passato, alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica.

7.1.– Nella prima prospettiva – ipotizzata in chiave critica dallo stesso rimettente – non può legittimamente afferire alla ratio della disciplina censurata il meccanismo impositivo, che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Supporre che una simile divergenza possa giustificare la normativa censurata equivarrebbe a presumere iuris et de iure la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, sì da ritenere tale categoria di assegnatari a priori meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale.

Dovendosi, dunque, escludere una tale ragione, la diversità di trattamento perde qualsivoglia giustificazione correlabile alla fonte del reddito.

Il trattamento eterogeneo, sotto il profilo della determinazione dei canoni di locazione, andrebbe a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, più precisamente – in relazione alla questione posta dal rimettente –, in ragione della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, quando invece il lavoro è tutelato «in tutte le sue forme» (art. 35, primo comma, Cost.).

7.2.– Quanto al differente argomento esposto dalla difesa regionale, anch'esso non può validamente porsi a sostegno della disparità di trattamento denunciata.

Si tratta della motivazione che affonda le sue radici nel contributo istituito con l'art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 (Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori), a carico dei soli lavoratori dipendenti, onde finanziare, tramite il cosiddetto fondo GESCAL, l'edilizia residenziale pubblica.

Occorre, infatti, a tal riguardo rilevare, in primo luogo, che i richiamati contributi erano integrati da una quota versata dallo Stato (con risorse, dunque, non direttamente ed esclusivamente erogate dai lavoratori dipendenti), sicché i fondi GESCAL erano soltanto uno dei tanti canali di finanziamento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica.

In secondo luogo, e soprattutto, deve considerarsi che il fondo alimentato con i contributi dei lavoratori dipendenti è cessato il 31 dicembre 1995, data ultima in cui tale categoria è rimasta assoggettata al relativo obbligo di versamento, in virtù dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica). Ne discende che il sottoinsieme degli attuali lavoratori dipendenti, che possono aver dato un parziale contributo economico alla realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica, deve oramai ritenersi non rappresentativo di tutti i nuclei familiari con redditi da lavoro dipendente o assimilato, sì da giustificare il loro esclusivo beneficio. Quanto, poi, alla categoria dei pensionati, che pure si trovano a godere della più favorevole disciplina, essa – a ben vedere – ricomprende tanto chi, in precedenza, era stato lavoratore dipendente, quanto

chi aveva svolto un'attività di lavoro autonomo, il che ulteriormente sconfessa che la ragionevolezza della norma possa essere associata alla diversa contribuzione data all'edilizia residenziale pubblica.

Infine, non si può tacere l'irragionevolezza di una disparità di trattamento che, per dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, pregiudica nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un'altra categoria di lavoratori.

7.2.1.– Da ultimo, deve ritenersi inconferente il rilievo addotto dalla difesa della Regione Lombardia, secondo la quale anche altre leggi regionali e provvedimenti statali differenzierebbero la disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore.

Anche a prescindere, infatti, dalla circostanza che le norme evocate presentano un differente tenore rispetto a quelle censurate, in quanto si limitano a dettare un criterio preferenziale, in ogni caso, si tratta di disposizioni del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale. Sono, infatti, richiamate: una norma statale implicitamente abrogata (l'art. 21 della legge n. 457 del 1978); previsioni recate da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (del 13 marzo 1995); e, infine, discipline regionali (l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2014 e l'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2010), peraltro mai sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale.

8.– In conclusione, in mancanza di qualsivoglia causa giustificativa idonea a rendere ragionevole la censurata disparità di trattamento, deve ritenersi che il comma 3, ultimo capoverso, e il comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, violino l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2021.

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 113

Materia: Caccia.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020).

Esito:

illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La disposizione impugnata aggiunge all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 1-bis, il quale prevede che: «Ai fini della tutela del patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario e nel riequilibrio ecologico della fauna selvatica, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risulti eccessiva, la Giunta regionale, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria».

Ad avviso del ricorrente, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto in contrasto con gli artt. 18, commi 1, 2 e 4, e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Ad avviso della Corte la questione è fondata.

L'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 prevede che la Giunta regionale «con propri atti» possa, in presenza di determinati presupposti e per specifiche finalità, modificare i periodi durante i quali è permessa la caccia a determinate specie estendendoli all'intera stagione venatoria, cioè all'intero arco temporale intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Diversamente, nel riconoscere, per determinate specie e in considerazione delle peculiari situazioni ambientali, alle Regioni la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, al suo terzo periodo, una volta disposto che questi restino comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio, richiede espressamente anche il «rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Quest'ultimo, a sua volta, individua cinque gruppi di specie cacciabili con il relativo, circoscritto, arco temporale entro cui è autorizzato l'esercizio venatorio: si tratta di periodi dalle differenti durate, ma sempre e in ogni caso inferiori all'intero intervallo di tempo intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Ne consegue – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della resistente – che, in base al citato art. 18, se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria.

Infatti, il «chiaro dettato normativo, che fa riferimento all’“arco temporale massimo”», determina che l’eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere “compensata” dall’anticipazione anche del termine finale (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 23 dicembre 2019, n. 8669). In altre parole, «se la regione si avvale del potere di anticipare l’apertura, deve anticipare anche la chiusura» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 22 marzo 2005, n. 1170).

Il legislatore regionale, nell’esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall’art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull’intero territorio nazionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2020).

Il vulnus all’evocato parametro costituzionale è apprezzabile anche sotto l’altro profilo evidenziato dal ricorrente.

L’art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 subordina la suddetta modifica dei termini del prelievo venatorio anche al «previo parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica», poi confluito nell’ISPRA.

Tale parere non è previsto dalla norma impugnata, che, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale possa estendere il periodo del prelievo venatorio, si risolve, anche sotto quest’aspetto, in una riduzione di standard uniformi di tutela della fauna definiti dalla normativa statale (sentenza n. 10 del 2019).

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 5, lettera a), della legge reg. Molise n. 1 del 2020, che aggiunge il comma 1-bis all’art. 27 della legge reg. Molise n. 19 del 1993.

SENTENZA N. 113

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 giugno-1° luglio 2020, depositato in cancelleria il 3 luglio 2020, iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Claudia Angiolini per la Regione Molise, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 56 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020).

Tale disposizione aggiunge all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), il comma 1-bis, il quale prevede che: «Ai fini della tutela del patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario e nel riequilibrio ecologico della fauna selvatica, qualora la presenza sul territorio regionale di una specie faunistica venabile risulti eccessiva, la Giunta regionale, ai fini della riduzione delle criticità arrecate, può con propri atti estendere il periodo del prelievo venatorio per l'intero arco temporale inteso dall'inizio al termine dell'intera stagione venatoria».

2.– Ad avviso del ricorrente, tale norma invaderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativa alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in quanto in contrasto con gli artt. 18, commi 1, 2 e 4, e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); queste disposizioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, detterebbero infatti standard minimi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, non derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia.

In particolare, l'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 colliderebbe con il citato art. 18 sotto diversi profili: in primo luogo, perché consentirebbe di estendere all'intera stagione venatoria l'arco temporale entro cui è permessa la caccia a determinate specie; in secondo luogo, poiché mancherebbe di prevedere l'acquisizione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e

la ricerca ambientale (ISPRA) in merito alla modifica dei periodi venatori da esso disciplinata; infine, perché il provvedimento di modifica in parola dovrebbe essere adottato all'esito del medesimo procedimento volto ad approvare, entro il 15 giugno di ogni anno, il calendario venatorio e, quindi, coincidere con questo.

Quanto, invece, all'asserito conflitto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il ricorso statale ritiene che la norma impugnata pregiudichi il principio di gradualità in quanto consentirebbe, in sostanza, un'attività di controllo faunistico senza tuttavia il preventivo parere dell'ISPRA in ordine, segnatamente, all'inefficacia dei metodi ecologici.

3.– La questione è fondata.

4.– L'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993 prevede che la Giunta regionale «con propri atti» possa, in presenza di determinati presupposti e per specifiche finalità, modificare i periodi durante i quali è permessa la caccia a determinate specie estendendoli «[a]ll'intera stagione venatoria», cioè all'intero arco temporale intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Diversamente, nel riconoscere, per determinate specie e in considerazione delle peculiari situazioni ambientali, alle Regioni la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, al suo terzo periodo, una volta disposto che questi restino comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio, richiede espressamente anche il «rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Quest'ultimo, a sua volta, individua cinque gruppi di specie cacciabili con il relativo, circoscritto, arco temporale entro cui è autorizzato l'esercizio venatorio: si tratta di periodi dalle differenti durate, ma sempre e in ogni caso inferiori all'intero intervallo di tempo intercorrente tra il 1° settembre e il 31 gennaio.

Ne consegue – contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della resistente – che, in base al citato art. 18, se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono, invece, le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria.

Infatti, il «chiaro dettato normativo, che fa riferimento all'“arco temporale massimo”», determina che l'eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere “compensata” dall'anticipazione anche del termine finale (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 23 dicembre 2019, n. 8669). In altre parole, «se la regione si avvale del potere di anticipare l'apertura, deve anticipare anche la chiusura» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 22 marzo 2005, n. 1170).

Il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2020).

4.1.– Il vulnus all'evocato parametro costituzionale è apprezzabile anche sotto l'altro profilo evidenziato dal ricorrente.

L'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 subordina la suddetta modifica dei termini del prelievo venatorio anche al «previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica», poi confluito nell'ISPRA.

Tale parere non è previsto dalla norma impugnata, che, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale possa estendere il periodo del prelievo venatorio, si risolve, anche sotto quest'aspetto, in una riduzione di standard uniformi di tutela della fauna definiti dalla normativa statale (sentenza n. 10 del 2019).

Del tutto privo di pregio è, d'altro canto, l'assunto della resistente secondo cui la norma impugnata non produrrebbe «effetti immediati», dovendo tradursi in successivi provvedimenti amministrativi

che si ipotizzano, pena la loro illegittimità, conformi alle previsioni statali. Essa, infatti, dispone di una propria e autonoma forza precettiva nello stabilire i requisiti di legittimità della modifica dei periodi venatori, che consente avvenga con «atti propri» della Giunta e a prescindere dal coinvolgimento dell'ISPRA.

Tanto basta a ritenerla lesiva dell'evocato parametro.

4.2.– È assorbito l'ulteriore profilo della censura afferente al conflitto con l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

5.– Meritevole di accoglimento, infine, è anche il motivo di doglianza incentrato sul contrasto della norma impugnata con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente alle Regioni di esercitare il controllo delle specie di fauna selvatica solo nel rispetto del principio di gradualità: tale attività, infatti, deve essere svolta «di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica» e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento (sentenza n. 21 del 2021).

L'art. 27, comma 1-bis, della legge reg. Molise n. 19 del 1993, introdotto dalla norma impugnata, attraverso l'indebita estensione dell'arco temporale del periodo del prelievo venatorio di determinate specie, la cui presenza sul territorio sia divenuta «eccessiva» e fonte di conseguenti «criticità», ha invece introdotto, nella sostanza, una surrettizia forma di controllo faunistico, svincolata però dai precisi limiti procedurali previsti dal legislatore statale.

Siffatta disciplina compromette pertanto il principio di gradualità e riduce lo standard minimo di tutela posto dal legislatore statale, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.– Né osta a tale conclusione la considerazione dell'indubbia problematica, sottolineata dalla resistente, derivante dall'invasiva diffusione dei cinghiali selvatici nel territorio regionale.

In disparte il rilievo che la norma impugnata si riferisce a qualsiasi specie cacciabile, e non solo agli ungulati, non è in ogni caso superfluo rammentare che questa Corte, riconoscendo le rilevanti criticità prodotte sugli ecosistemi dall'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica, ha recentemente ammesso che nei piani di abbattimento possano essere coinvolti, a precise condizioni, anche soggetti ulteriori rispetto a quelli elencati dal citato art. 19, comma 2 (sentenza n. 21 del 2021), in tal modo aumentando la potenzialità di efficacia di tali strumenti.

6.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge reg. Molise n. 1 del 2020, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge reg. Molise n. 19 del 1993.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, lettera a), della legge della Regione Molise 30 aprile 2020, n. 1 (Legge di stabilità regionale 2020), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge della Regione Molise 10 agosto 1993, n. 19 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Sentenza: 28 aprile 2021, n. 115

Materia: governo del territorio; protezione civile.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)".

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri.

Oggetto: art. 4, comma 1, lett. b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)».

Esito:

1) inammissibilità della questione di leg. Cost. dell'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Liguria 29/2019 promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1 e 2, d.P.R. 380/2001;

2) non fondatezza della questione di leg. Cost. dello stesso promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 4 e 5, d.P.R. 380/2001.

Estensore: Francesca Casalotti.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. Liguria 29/2019, n. 29, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, d.P.R. 380/2001, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". La norma impugnata, emanata nelle more dell'adozione delle linee guida previste dal comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche (interventi «rilevanti», interventi di «minore rilevanza», interventi «privi di rilevanza»), concerne il controllo con metodo a campione sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche. Essa sostituisce il comma 2 dell'art. 7-bis della l.r. Liguria 29/1983, in materia di costruzioni in zone sismiche, che prevedeva che "La Provincia nel caso di deposito dei progetti, esercita il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis". Il nuovo testo stabilisce invece che "Gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis, comma 1, lett. c)".

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile», di cui all'art. 94-bis t.u., che consente, fino all'adozione delle linee guida indicate, interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e ammette i controlli con modalità a campione solo per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (commi 4 e 5).

Premesso che interventi legislativi delle Regioni in materia sismica, approvati nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, potrebbero generare "sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale", il ricorrente deduce due profili di illegittimità costituzionale della norma impugnata: il primo incentrato sulla violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, il secondo sulla violazione dei commi 4 e 5 della medesima disposizione.

Quanto al primo profilo, il ricorrente evidenzia che la norma impugnata prevede l'esercizio del controllo con metodo a campione nel caso di deposito dei progetti di costruzioni in zone sismiche, disciplinato dall'art. 6 l.r. Liguria 29/1983 con riguardo a categorie di interventi (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio e sopraelevazione) non corrispondenti a quelle di cui all'art. 94-bis t.u.; ciò determinerebbe che le categorie di cui all'art. 6, richiamate dalla norma impugnata, potrebbero essere del tutto superate dall'entrata in vigore delle nuove linee guida.

Con riguardo al secondo profilo, il ricorrente sostiene che la norma impugnata ammetterebbe i controlli a campione anche con riguardo agli interventi «rilevanti». In particolare, nonostante l'individuazione degli interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza» spetti alle linee guida in corso di approvazione, secondo il Governo, in base al combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis l.r. 29/83, come modificata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria che può dunque estendere o allargare i casi di controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale.

La Regione Liguria ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, deducendo l'infondatezza della questione sulla base di identiche argomentazioni che denunciano l'erronea interpretazione fornita dal ricorrente della legge regionale impugnata.

Nella sostanza, secondo la resistente, risulterebbe rispettata la previsione dell'art. 94-bis t.u., che prevede che le Regioni, nelle more dell'emanazione delle linee guida ministeriali, possano confermare le disposizioni vigenti, non rientrando tra le modifiche vietate quegli interventi legislativi, di esclusiva competenza regionale, riguardanti, come nel caso in esame, l'individuazione degli enti cui delegare le funzioni in materia edilizia e l'adeguamento del testo normativo ai nuovi titolari della delega. Ciò non altererebbe la disciplina dei controlli a campione e la classificazione degli interventi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

Successivamente alla costituzione delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha approvato, con d. m. 30 aprile 2020, le linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, che sono state poi recepite in termini «satisfattivi» dalla Regione Liguria con delibera della Giunta regionale 812/2020. Tale vicenda, tuttavia, non ha una diretta incidenza sull'oggetto del contendere, posto che, a prescindere dalla conformità o meno dell'attività amministrativa regionale rispetto alle linee guida statali, le censure del ricorrente pongono in discussione la legittimità della normativa primaria della Regione, in quanto consentirebbe di introdurre deroghe a tali linee guida.

Con riferimento alla prima questione, posta in riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, la Corte la ritiene inammissibile per oscurità della motivazione; profilo: nel ricorso non viene infatti chiarito in alcun modo che rapporto vi sia tra la norma impugnata e la classificazione degli interventi edilizi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità. La motivazione, ad avviso della Corte, è del tutto carente, in quanto la disposizione impugnata non ha per oggetto la disciplina degli interventi in zona sismica, ma si limita all'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, estendendo la delega di funzioni ai Comuni che ne hanno fatto richiesta. Del tutto fuorviante è, inoltre, il richiamo operato all'art. 6 l.r. 29/1983, in quanto le categorie nello stesso richiamate attengono al tipo di costruzione da realizzare (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio esistente e sopraelevazione), non certo alla loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità. In definitiva, nel ricorso non viene dedotto né sotto quale specifico profilo la norma impugnata interferirebbe con le categorie previste dall'art. 94-bis t.u. edilizia, né quale violazione dei principi fondamentali ivi espressi conseguirebbe.

Del resto, come più volte rammentato da questa Corte, «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» (sent. 88/2021 e, ex plurimis, 286/2019). In ragione di ciò, il gravame «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (da ultimo cfr. sent. 106/2020 e 232/2019)

La censura formulata con riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 94-bis t.u. edilizia non è invece fondata, per erronea interpretazione della normativa regionale impugnata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sent.2/2021) la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali. Sotto questo profilo la Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis, sent. 264/2019).

Fra tali disposizioni, assumono rilievo fondamentale quelle relative al preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 t.u.: sent. 2/2021 e 264/2019). e l'autorizzazione preventiva ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 t.u.: sent.272/2016). Tali previsioni esprimono infatti il chiaro intento unificatore del legislatore statale, con l'obiettivo di tutela dell'incolumità pubblica, senza alcuna differenziazione collegata ai diversi ambiti territoriali.

Con la conseguenza che assume valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-bis t.u. edilizia, invocato dal ricorrente e inserito dall'art. 3 d.l. 32/2019, cosiddetto "Decreto sblocca cantieri", convertito, con modificazioni, nella l. 55/2019 come confermato da pronunce della Corte (sent. 2/2021, 264/2019). Tale disposizione introduce una differenziazione in base alla idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza»), a cui corrisponde una diversa disciplina del procedimento autorizzatorio. In particolare, gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (comma 4), in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio, sono esclusi dalla necessità dell'autorizzazione sismica preventiva e le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione (comma 5). In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori di cui all'art. 93, con riferimento ad ogni tipo di intervento edilizio (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), vige solo per quelli «rilevanti» l'obbligo di attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori (artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia), mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza») la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione.

In sintesi, dal combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia deriva, quindi, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, il principio fondamentale secondo cui per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica, restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione.

Tale ricostruzione della normativa interposta, correttamente effettuata nel ricorso del Governo, non è accompagnata da una compiuta ricostruzione del quadro normativo regionale, che ammette in conformità a quanto disposto dal t.u. edilizia i controlli a campione solo per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

A differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, è da escludersi che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso di comprendere, nell'ambito di applicazione dei controlli a campione sui progetti, gli interventi "rilevanti", con conseguente loro esclusione dal regime autorizzatorio. L'art. 4, comma 1, lett. b), l.r. 29/2019 deve essere letto unitamente agli artt. 6 e 6-bis della stessa legge, che prevedono rispettivamente che l'avvio e la realizzazione dei lavori relativi a interventi di nuova edificazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione sono subordinati al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico per l'edilizia (art. 6) e che l'autorizzazione sismica è rilasciata dagli enti delegati «in conformità alle disposizioni del d.p.r. 380/2001 ossia per il combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. solo nel caso di interventi «rilevanti» (art. 6 bis). Con la conseguenza che i controlli a campione previsti dall'art. 7-bis, comma 2, riguardano necessariamente quei progetti su cui non deve intervenire l'autorizzazione sismica e, quindi, quelli

attinenti agli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza», in conformità alla normativa statale. Tali conclusioni non mutano anche a fronte dell'argomento del ricorrente, secondo cui in base al combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale impugnata, la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale. Con tale delibera, infatti, la Giunta regionale non individua gli interventi soggetti o meno ad autorizzazione sismica, ma si limita a garantire l'attività di indirizzo e coordinamento della Giunta della Regione delegante nei confronti dei soggetti delegati, a mezzo dell'individuazione di criteri volti a perseguire uniformità e omogeneità sul territorio regionale nell'applicazione delle procedure in materia sismica.

Da ciò si deduce che la norma impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale ricavabile dagli artt. 94 e 94 bis, commi 4 e 5, per cui solo per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti sottoposti al rilascio dell'autorizzazione sismica, con puntuale divieto per il legislatore regionale di sostituire il controllo diretto con quello a campione, Con conseguente dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), l.r. 29/2019 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e a tali articoli.

SENTENZA N. 115

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2020, depositato in cancelleria il 6 marzo 2020, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2020 e depositato il successivo 6 marzo 2020 (reg. ric. n. 34 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 94-bis, commi 1, 2, 4 e 5, 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).

La norma oggetto di impugnazione, emanata nelle more dell'adozione delle linee guida previste dal comma 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche (interventi «rilevanti», interventi di «minore rilevanza», interventi «privi di rilevanza»), concerne il controllo con metodo a campione sui progetti esecutivi di costruzioni in zone sismiche. Essa sostituisce il comma 2 dell'art. 7-bis della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari) con il seguente testo: «Gli enti delegati, nel caso di deposito dei progetti, esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis, comma 1, lettera c)».

Anteriormente alla modifica in contestazione, il citato comma 2 era così formulato: «La Provincia nel caso di deposito dei progetti, esercita il controllo sugli stessi con metodo a campione, con le modalità fissate nel provvedimento di cui all'articolo 5-bis».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali delle materie «governo del territorio» e «protezione civile», espressi nell'art. 94-bis t.u. edilizia, che consente – sino all'adozione delle linee

guida indicate – interventi legislativi regionali di tipo solo confermativo (comma 2) e ammette i controlli con modalità a campione solo per gli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (commi 4 e 5).

Premesso che interventi legislativi delle Regioni in materia sismica, approvati nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia, potrebbero generare «sovrapposizioni della stessa normativa regionale a quella statale, causando ambiguità e incertezza in ordine alla disciplina applicabile in concreto», il ricorrente deduce due profili di illegittimità costituzionale della norma impugnata: il primo incentrato sulla violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia, il secondo sulla violazione dei commi 4 e 5 della medesima disposizione.

Quanto al primo profilo, il ricorrente evidenzia che la norma impugnata prevede l'esercizio del controllo con metodo a campione «nel caso di deposito dei progetti» di costruzioni in zone sismiche, disciplinato dall'art. 6 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983 con riguardo a categorie di interventi (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio e sopraelevazione) non corrispondenti a quelle indicate nell'art. 94-bis t.u. edilizia; ciò determinerebbe che le categorie di cui al menzionato art. 6, implicitamente richiamate dalla norma impugnata, potrebbero essere del tutto superate dall'imminente entrata in vigore delle nuove linee guida ministeriali.

Con riguardo al secondo profilo, il ricorrente sostiene che la norma impugnata ammetterebbe i controlli a campione anche con riguardo agli interventi «rilevanti». In particolare, nonostante l'individuazione degli interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza» spetti alle linee guida in corso di approvazione – ad avviso del Governo – «in base all'impianto del combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».

2.– In data 6 aprile 2020 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore, eccependo l'inammissibilità del ricorso e deducendo l'infondatezza della questione sulla base di identiche argomentazioni che denunciano l'erronea interpretazione fornita dal ricorrente della legge regionale impugnata.

Nella sostanza, secondo la resistente, risulterebbe pienamente rispettata la previsione dell'art. 94-bis t.u. edilizia, volta a prevedere che le Regioni, nelle more dell'emanazione delle linee guida ministeriali, possano confermare le disposizioni vigenti, non rientrando tra le modifiche vietate quegli interventi legislativi – di esclusiva competenza regionale – riguardanti, come nel caso in esame, l'individuazione degli enti cui delegare le funzioni in materia edilizia e l'adeguamento del testo normativo ai nuovi titolari della delega (alle Province originariamente delegate si sono aggiunti, come premesso, i Comuni interessati). Ciò – sempre secondo la Regione – non altererebbe la disciplina dei controlli a campione e la classificazione degli interventi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

3.– Successivamente alla costituzione delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ha approvato, con decreto ministeriale 30 aprile 2020 (Approvazione delle linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui all'articolo 94-bis, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso di cui all'articolo 93) le linee guida di cui all'art. 94-bis, comma 2, t.u. edilizia. Le predette linee guida sono state recepite in termini «satisfattivi» dalla Regione Liguria con delibera della Giunta regionale 5 agosto 2020, n. 812.

Tale vicenda, tuttavia, non ha una diretta incidenza sull'oggetto del contendere, posto che, a prescindere dalla conformità o meno dell'attività amministrativa regionale rispetto alle linee guida statali, le censure del ricorrente pongono in discussione la legittimità della normativa primaria della Regione, in quanto consentirebbe di introdurre deroghe a tali linee guida.

4.– In via preliminare, va considerato che il ricorso in esame promuove due distinte questioni di legittimità costituzionale ed è, pertanto, con riguardo a ciascuna di esse che va vagliata l'eccezione

di inammissibilità per erronea interpretazione della normativa regionale, sollevata dalla difesa della Regione Liguria.

5.– La questione formulata in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia è inammissibile per oscurità della motivazione; profilo, questo, che si antepone e assorbe la diversa eccezione dedotta dalla Regione resistente.

Nel ricorso non viene infatti chiarito in alcun modo che rapporto vi sia tra la norma impugnata e la classificazione degli interventi edilizi a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità, disposta dalla normativa statale interposta.

La motivazione appare, quindi, del tutto carente, in quanto la disposizione impugnata non ha per oggetto la disciplina degli interventi in zona sismica, con ciò potendo in linea astratta introdurre una deroga alle previsioni statali, ma si limita all'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, estendendo la delega di funzioni ai Comuni che ne hanno fatto richiesta.

Del tutto fuorviante è, inoltre, il richiamo operato all'art. 6 della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, rubricato «Denuncia dei lavori e deposito dei progetti», in quanto le categorie nello stesso enunciate attengono al tipo di costruzione da realizzare (nuova edificazione, recupero del patrimonio edilizio esistente e sopraelevazione), non certo alla loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità.

In definitiva, nel ricorso non viene dedotto né sotto quale specifico profilo la norma impugnata interferirebbe con le categorie previste dall'art. 94-bis t.u. edilizia, né quale violazione dei principi fondamentali ivi espressi conseguirebbe.

Del resto, come più volte rammentato da questa Corte, «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» (sentenze n. 88 del 2021 e, ex plurimis, n. 286 del 2019). In ragione di ciò, il gravame «deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato» (sentenze n. 106 del 2020 e 232 del 2019, e, nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 52 del 2021 e n. 180 del 2020; più specificatamente sull'inammissibilità della questione per oscurità della motivazione sentenze n. 161 e n. 114 del 2017 e n. 40 del 2016).

La questione dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge Reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa in relazione ai commi 1 e 2 dell'art. 94-bis t.u. edilizia è, dunque, inammissibile, poiché priva dei requisiti minimi di chiarezza e completezza dell'argomentazione.

6.– La censura formulata con riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 94-bis t.u. edilizia non è fondata, per erronea interpretazione della normativa regionale impugnata.

6.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 2 del 2021; inoltre, sentenze n. 246 del 2019, n. 60 del 2017, n. 167 del 2014 e n. 254 del 2010), la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile» per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali.

6.2.– A tale riguardo, questa Corte ha ritenuto che assumano la valenza di principio fondamentale nelle indicate materie le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (ex multis, sentenze n. 264 del 2019, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 282 del 2016 e n. 300 del 2013).

Fra tali disposizioni, assumono primario rilievo quelle che statuiscono il preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 t.u. edilizia: sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019) e l'autorizzazione preventiva ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 t.u. edilizia: sentenze n. 272 del 2016, n. 60 del 2017 e n. 182 del 2006).

Dette previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

Ha quindi valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-bis t.u. edilizia, invocato dal ricorrente e inserito dall'art. 3 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), cosiddetto "Decreto sblocca cantieri", convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, così come confermato da decisioni di questa Corte (sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019).

La menzionata disposizione introduce una differenziazione fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza») a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità (comma 1); a tale differenziazione corrisponde una distinta disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che – in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio – comporta il venir meno della autorizzazione sismica preventiva per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza» (comma 4), per i quali le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione (comma 5).

In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori (cosiddetto "preavviso scritto"), disposta dall'art. 93 t.u. edilizia, con riguardo ad ogni tipo di intervento edilizio (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), vige solo per quelli «rilevanti» l'obbligo di attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori (artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia), mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di «minore rilevanza» e «privi di rilevanza») la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione.

In sintesi, il regime autorizzatorio integra per definizione un esame diretto e preventivo sui progetti, laddove il controllo a campione rappresenta, invece, una verifica, eventuale e successiva, dei progetti non assoggettati ad autorizzazione sismica, i cui lavori possono essere iniziati già a seguito del preavviso scritto.

Dal combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia deriva, quindi, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, il principio fondamentale secondo cui per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica, restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione.

6.3.– Tale ricostruzione della normativa interposta, correttamente effettuata nel ricorso del Governo, non è accompagnata da una compiuta ricostruzione del quadro normativo regionale. Una puntuale e completa visione della disciplina da parte del ricorrente contenuta nella legge reg. Liguria n. 29 del 1983, così come modificata dalle norme oggetto di impugnazione, avrebbe infatti messo in chiaro che – in conformità a quanto disposto dal t.u. edilizia – i controlli a campione sono ammissibili esclusivamente per gli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

A differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, è da escludersi che la norma impugnata possa essere interpretata nel senso di comprendere – nell'ambito di applicazione dei controlli a campione sui progetti – gli interventi "rilevanti", con conseguente loro esclusione dal regime autorizzatorio.

È pur vero che l'impugnato art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 stabilisce genericamente, senza prevedere limitazioni in punto di tipologie di interventi, che gli enti delegati «nel caso di deposito dei progetti» esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione. Tuttavia tale disposizione va letta unitamente agli artt. 6 e 6-bis della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificati dalla legge impugnata.

In particolare, l'art. 6 (rubricato «Denuncia dei lavori e deposito dei progetti»), al comma 1, prevede che l'avvio e la realizzazione dei lavori relativi a interventi di nuova edificazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione sono subordinati al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico per l'edilizia (cosiddetta "denuncia dei lavori" o "preavviso

scritto” ai sensi dell’art. 93 t.u. edilizia); mentre l’art. 6-bis, comma 1, (rubricato «Autorizzazione sismica») stabilisce espressamente che l’autorizzazione sismica è rilasciata dagli enti delegati «in conformità alle disposizioni del d.p.r. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni», ovvero sia – in virtù del combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia – solo nel caso di interventi «rilevanti».

Se la legge reg. Liguria n. 29 del 1983 – fermo l’obbligo del preavviso scritto per ogni costruzione in zona sismica (art. 6, comma 1) – assoggetta ad autorizzazione preventiva soltanto gli interventi «rilevanti» (art. 6-bis, comma 1), ne consegue che i controlli a campione previsti dall’art. 7-bis, comma 2, riguardano necessariamente quei progetti su cui non deve intervenire l’autorizzazione sismica e, quindi, quelli attinenti agli interventi «di minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

In sintesi, nell’impianto della più volte menzionata legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificata dalla legge reg. Liguria n. 29 del 2019, la configurabilità dei controlli a campione sui progetti è limitata alle ipotesi in cui non è richiesta l’autorizzazione sismica, la cui procedura di rilascio implica necessariamente il controllo diretto dell’elaborato progettuale.

Pertanto, sulla base di quanto illustrato, la norma impugnata – in conformità al sistema di vigilanza previsto dal t.u. edilizia – mantiene ferma la regola per cui i controlli a campione si applicano esclusivamente agli interventi di «minore rilevanza» o «privi di rilevanza».

6.4.– Le conclusioni testé illustrate non mutano anche a fronte dell’argomento del ricorrente, secondo cui «in base all’impianto del combinato disposto degli artt. 5-bis e 7-bis della LR 29/83, come emendata dalla norma regionale [impugnata], la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale».

È ben vero che detto riferimento agli «interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità» riprende la formulazione della prima parte dell’art. 5-bis, comma 1, lettera a), della citata legge reg. Liguria n. 29 del 1983, secondo cui la delibera attraverso la quale la Giunta regionale esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di costruzioni in zona sismica individua «a) gli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità, nonché quelli che assolvono una funzione di limitata importanza statica», tuttavia il ricorrente trascura di considerare che la norma impugnata ha mantenuto il richiamo alla sola lettera c) dell’art. 5-bis, che non ha attinenza con l’individuazione degli interventi soggetti o meno ad autorizzazione sismica. Essa mira a garantire l’attività di indirizzo e coordinamento della Giunta della Regione delegante nei confronti dei soggetti delegati, a mezzo dell’individuazione di criteri volti a perseguire uniformità e omogeneità sul territorio regionale nell’applicazione delle procedure in materia sismica.

Da ciò si deduce che la norma impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale, espresso nelle materie «governo del territorio» e «protezione civile» dagli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, t.u. edilizia, in base al quale solo per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti sottoposti al rilascio dell’autorizzazione sismica, con puntuale divieto per il legislatore regionale di sostituire il controllo diretto con quello a campione.

Dev’essere, pertanto, dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione ai commi 4 e 5 dell’art. 94-bis t.u. edilizia.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 29, recante «Modifiche alla legge regionale 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - deleghe e norme urbanistiche particolari)», promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all’art. 94-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94-bis, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 380 del 2001, 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 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2021.

Sentenza: 28 aprile 2021, n. 116

Materia: Ambiente – caccia - controllo fauna.

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. s), Cost.; art. 3, I comma, L. Cost. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); art. 19, comma 2, l. 157/1992, come norma interposta.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: art. 1, comma 1, lett. a), L.R. Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), L.R. Sardegna 5/2020, che sostituisce l'art. 6, comma 1, lettera f), L.R. Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui non prevede che i corsi di formazione specifici, ai quali devono aver partecipato i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui vanno attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, siano concordati con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Estensore nota: Enrico Righi.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in oggetto, dando luogo ad una breve pronuncia di parziale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

La norma regionale in questione prevede che gli interventi di controllo faunistico che contemplino l'abbattimento di animali selvatici nocivi all'agricoltura o ad altra attività umana possano essere svolti, oltre che dai soggetti di cui alla normativa statale (guardie forestali, polizia provinciale e proprietari dei terreni, purché muniti della licenza di caccia), anche da delegati dei proprietari fondiari. In quest'ultimo caso, si tratta in sostanza di meri cacciatori, che però abbiano superato un apposito esame, a seguito di un corso di formazione in materia di gestione e controllo della fauna.

Il Governo ritiene che la norma intacchi il contenuto dello *standard* minimo di protezione ambientale che la legge statale 157/1992 (la legge sulla caccia), da considerarsi norma interposta, rispetto all'articolo 117, II comma, lett. s), della Costituzione, accorda alla fauna selvatica, dal momento che, in base a consolidata giurisprudenza, il novero dei soggetti abilitati agli interventi di controllo faunistico previsto dall'articolo 19 della medesima legge è da ritenersi tassativo.

La corte innanzi tutto ricorda che con la recente sentenza 21/2021 ha mutato giurisprudenza sul punto, ritenendo che l'integrazione del novero delle categorie ammesse dal legislatore statale al controllo faunistico mediante abbattimento sia ammessa e sia addirittura sintomo di maggiore attenzione alla tutela ambientale, a patto che i soggetti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale ricevano una formazione specifica, concordata in Ispra.

Secondariamente, fa notare come, nel caso della legge sarda, i soggetti "meri cacciatori" (delegati dei proprietari dei fondi agricoli) ricevano sì una formazione specifica, ma non sulla base di un programma didattico concordato con Ispra.

Su questo limitato punto dunque, ovvero sulla mancanza di una previsione che sottoponga all'approvazione dell'istituto scientifico i programmi dei corsi di formazione, la norma viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

SENTENZA N. 116

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 29 aprile 2020, depositato in cancelleria il 6 maggio 2020, iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roberto Murrone e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 45 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), nella parte in cui prevede che, per l'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, le Province e la città metropolitana di Cagliari si avvalgono dei proprietari e conduttori dei fondi su cui i piani vanno attuati o di loro delegati, precisando che tutti i soggetti che svolgono l'attività di abbattimento, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per uso caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami e che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge il controllo delle fasi esecutive.

Tale norma ha modificato l'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), che si limitava a prevedere la possibilità del Corpo forestale e di vigilanza ambientale di avvalersi dei proprietari e conduttori dei fondi, muniti di autorizzazione all'esercizio venatorio, per la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna nociva.

2.– Il ricorso del Presidente del Consiglio censura, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, l'ampliamento della platea dei soggetti abilitati all'abbattimento della fauna nociva, nella specie i delegati dai proprietari e

conduttori dei fondi, sul presupposto della tassatività dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 che detterebbe una prescrizione ambientale inderogabile da parte delle Regioni, e che comunque non considera i corsi di formazione previsti dalla norma impugnata idonei a legittimare l'attività di abbattimento da parte dei delegati.

3.– La Regione autonoma Sardegna ha replicato deducendo l'infondatezza del ricorso sul presupposto che la norma impugnata non riduce i parametri di salvaguardia della fauna interessata dai piani di abbattimento, ma addirittura li amplia, avendo previsto corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica per i proprietari, i conduttori e relativi delegati, corsi ai quali, invece, i titolari dei fondi non sono tenuti ai sensi della legge statale; inoltre la difesa regionale ha contestato che si sia in presenza di un ampliamento dei soggetti abilitati alle misure di contenimento giacché i delegati non si aggiungono, ma sostituiscono i titolari.

4.– La questione di costituzionalità si incentra sulle condizioni della delega e, in particolare, sulle caratteristiche del corso di formazione e dei relativi esami cui debbono essere sottoposti i delegati all'abbattimento della fauna nociva non compresi nell'elenco del comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

5.– Sotto questo profilo la questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà «“di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007)» (sentenza n. 66 del 2018).

6.– Il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, e deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi ecologici, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento.

I suddetti piani, ai sensi del comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, evocato dal ricorrente come norma interposta, vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio.

La riconduzione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 alle prescrizioni in materia di tutela ambientale è stata affermata da questa Corte in considerazione del fatto che l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale *extrema ratio*, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci (sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018).

Invero, la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sentenza n. 392 del 2005), ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da parte delle Regioni (sentenze n. 217 del 2018, n. 174 e n. 139 del 2017 e n. 107 del 2014).

7.– Questa Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 21 del 2021, non tassativa l'elencazione dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva previsto dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche per l'esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento.

In particolare l'ampliamento dell'elenco ai meri cacciatori è stato ritenuto legittimo, a condizione che questi frequentino corsi di preparazione al controllo faunistico organizzati dalla Regione sulla base di programmi concordati con l'ISPRA; e ciò al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo Stato.

8.– La Regione autonoma Sardegna ha, da un canto, indubbiamente migliorato il livello di tutela ambientale imponendo anche ai titolari dei fondi la frequenza di corsi regionali e il superamento

dell'esame finale; ma, dall'altro, con riferimento alla delegabilità degli abbattimenti a soggetti diversi dai proprietari e conduttori (muniti solo di un'autorizzazione alla caccia), detti corsi non risultano pienamente idonei a legittimare l'ampliamento dell'elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti, di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Infatti, conformemente a quanto stabilito dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte, solo corsi aventi programmi concordati con l'ISPRA sono ritenuti idonei a legittimare agli abbattimenti i meri cacciatori privi di ulteriori requisiti di qualificazione.

9.– Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 5 del 2020, che sostituisce l'art. 6, comma 1, lettera f), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non dispone che i corsi previsti per i meri cacciatori delegati siano concordati con l'ISPRA.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), che sostituisce l'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui non prevede che i corsi di formazione specifici, ai quali devono aver partecipato i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui vanno attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, siano concordati con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2021.

Sentenza: 28 aprile 2021, n. 118

Materia: Governo del territorio – edilizia - violazione del principio di uguaglianza.

Parametri invocati: articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 10, comma 1, lettere a), b) e c), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)”, per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)”;
- infondate, inammissibili o dichiarata cessata la materia del contendere per le altre questioni sollevate.

Estensore nota: Domenico Ferraro.

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, tra gli altri, gli articoli 10, comma 1, lettere a), b) e c), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante “*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)*”, per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La Corte decide che le ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso restano riservate a separata pronuncia. La Corte, si pronuncia sull’impugnato art. 42, comma 4, della l.r. Abruzzo 3/2020, che esclude da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona, tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l’art. 3 Cost., accomunando irragionevolmente sotto un’unica disciplina situazioni del tutto differenti, come quelle disciplinate dalle norme che prevedono i reati contro la persona: reati di diverso disvalore, e caratterizzati da trattamenti sanzionatori affatto eterogenei. La Corte evidenzia che questa disposizione è stata medio tempore modificata dalla l.r. Abruzzo 14/2020, il cui art. 13, comma 1, ha soppresso il generico riferimento ai reati contro la persona, conservando l’esclusione dai benefici per i soli delitti di atti persecutori, nonché per i delitti di cui agli articoli 570, 570-bis e 572 del codice penale. Poiché lo *ius superveniens*, non ha carattere satisfattivo, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere e per la Corte la questione è fondata. L’art. 42, comma 4, impugnato è parte di un’articolata disciplina volta a sostenere, come precisato dal precedente comma 2, i “*coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap ai sensi della legge 104/1992, residenti in Abruzzo e destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, emessi dall’Autorità giudiziaria che ne disciplinano gli impegni economici o patrimoniali*”. Più nel dettaglio, gli interventi di sostegno abitativo disciplinati dall’art. 42 sono previsti in favore dei coniugi che sono “*obbligati al versamento dell’assegno di mantenimento dei figli e non sono assegnatari o comunque non hanno la disponibilità della casa familiare in cui risiedono i figli, anche se di proprietà dei medesimi coniugi o ex coniugi*” (comma 10). Tali interventi consistono, tra l’altro, nella

“promozione di protocolli d’intesa con gli enti locali e gli enti pubblici e privati per la concessione di alloggi a canone agevolato in prossimità del luogo di residenza dei figli o comunque nelle immediate vicinanze, al fine di facilitare le relazioni tra genitori e figli minori” (comma 11, lettera a), nonché nella *“promozione di idonee forme di locazione agevolata e temporanea con gli enti pubblici e privati”* (comma 11, lettera b) in favore degli stessi genitori che si trovino in possesso dei menzionati requisiti. I commi successivi disciplinano, poi, ulteriori misure di sostegno economico nei confronti dei medesimi beneficiari. Il comma 3 esclude dai benefici abitativi e di sostegno economico disciplinati dai commi successivi i *“coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli”*, mentre il comma 4 dispone tale esclusione a carico dei genitori condannati per la generalità dei reati contro la persona, tra cui i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Come esattamente rileva il ricorrente, una tale indifferenziata esclusione non appare ragionevolmente correlabile alla ratio che sorregge le misure in questione, finalizzate a rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, e al tempo stesso a consentire al genitore non assegnatario dell’abitazione in precedenza condivisa di continuare ad accudire i figli, assicurandogli una collocazione abitativa nelle vicinanze. Tale ratio opera, all’evidenza, anche nei confronti del genitore che abbia subito in passato condanne per reati contro la persona, il quale resta cionondimeno titolare del diritto, e prima ancora del dovere, di esercitare la propria responsabilità genitoriale nei confronti dei figli. La Corte, sulla necessità di una ragionevole correlazione tra clausole di esclusione da particolari prestazioni sociali e la finalità di soddisfare bisogni primari della persona, in particolare in materia abitativa, perseguita dalle leggi che prevedono tali prestazioni, rinvia, ex plurimis, alle sentenze 44/2020 e 9/2021. La l.r. Abruzzo 14/2020, intervenuta medio tempore, ha circoscritto l’esclusione dalle misure di sostegno a chi sia stato condannato in via definitiva per i soli delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Tale intervento non vale, tuttavia, a eliminare il vulnus all’art. 3 Costituzione lamentato dal ricorrente. Le residue ipotesi di esclusione accomunano infatti, in maniera indifferenziata, i casi in cui la condanna sia stata pronunciata per fatti commessi a danno dei figli, nel cui interesse i benefici sono previsti dal legislatore regionale, e quelli in cui, invece, il reato sia stato commesso a danno di terze persone, senza che dal reato consegua l’inidoneità di chi abbia subito la condanna a esercitare la responsabilità genitoriale nei confronti dei propri figli. Irragionevole appare, altresì, la natura assoluta della preclusione, a prescindere dal tempo della commissione del reato per il quale sia intervenuta condanna definitiva: tempo che potrebbe essere anche molto risalente, e non incidere quindi in alcun modo sull’interesse dei figli a mantenere stretti contatti con il genitore. Né, ancora, l’esclusione dal beneficio potrebbe trovare spiegazione in una finalità in senso lato sanzionatoria nei confronti di chi abbia commesso uno dei reati indicati dalla disposizione, dal momento che una simile finalità esulerebbe, all’evidenza, dalle competenze regionali. La Corte ricava dal quadro appena delineato, l’incompatibilità della disposizione impugnata con l’art. 3 della Costituzione e la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

SENTENZA N. 118

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, comma 1, lettere a), b) e c), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 marzo 2020, depositato in cancelleria il 7 aprile 2020, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato – tra gli altri – gli artt. 10, comma 1, lettere a), b) e c), e 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)», per contrasto complessivamente con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.– La decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con lo stesso ricorso resta riservata a separata pronuncia.

2.– L'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata modifica l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 18 aprile 2011, n. 10 (Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo), rubricato «Recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti».

In forza delle modifiche apportate dall'art. 10, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata, il recupero dei sottotetti – in precedenza consentito dalla legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 soltanto limitatamente a quelli esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa – è ora consentito con riferimento a quelli esistenti alla data del 31 dicembre 2019.

La successiva lettera b) dell'art. 10, comma 1, citato si limita a sopprimere dal comma 3 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, che detta le condizioni alle quali il recupero è consentito, l'inciso «per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge», consentendo così di riferire tali condizioni alle opere di recupero effettuate su immobili esistenti, appunto, alla data del 31 dicembre 2019, indicata dal nuovo comma 1 dell'art. 1 della legge regionale modificata.

Infine, la lettera c) dell'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata aggiunge all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 un nuovo comma 4-bis, a tenore del quale «[i]l recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti».

3.– Il ricorrente assume anzitutto la contrarietà all'art. 3 Cost. delle modifiche introdotte dalle lettere a) e b) dell'art. 10, comma 1, le quali – consentendo interventi di recupero dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019, anziché a quella della data di entrata in vigore della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011 – avrebbero in sostanza efficacia retroattiva, consentendo la regolarizzazione ex post anche di opere che – al momento della loro realizzazione – erano in contrasto con gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, con conseguente pregiudizio della certezza del diritto e dell'affidamento di potenziali controinteressati.

In secondo luogo, tali modifiche si sovrapporrebbero ad altre discipline preesistenti in materia di recupero del patrimonio edilizio esistente, creando ambiguità circa le disposizioni applicabili in concreto da parte delle amministrazioni comunali, con conseguente pregiudizio al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Il ricorrente svolge, altresì, censure relative al contrasto tra l'art. 10, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Dal tenore delle stesse risulta, tuttavia, evidente, il loro riferimento esclusivo alla disposizione di cui alla lettera c) dell'art. 10, comma 1, di cui si dirà a breve.

3.1.– L'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2011, come modificato dalla lettera a) dell'art. 10, comma 1, della legge regionale impugnata, è stato – nelle more della decisione di questo ricorso – ulteriormente modificato dall'art. 19, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo 16 giugno 2020, n. 14 (Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili), che ha ora indicato nel 30 giugno 2019 la data entro cui devono risultare esistenti gli immobili oggetto di recupero. Ciò al fine, esplicitato nei lavori preparatori, di omologare tale termine a quello stabilito dalla legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), sul recupero dei locali accessori e seminterrati.

Non incidendo, tuttavia, la modifica sui profili di illegittimità costituzionale allegati nel ricorso, le doglianze del Presidente del Consiglio dei ministri debbono comunque essere decise nel merito.

3.2.– La censura di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a) e b), della legge impugnata non è fondata in riferimento all'art. 3 Cost., mentre è inammissibile in riferimento all'art. 97 Cost.

3.2.1.– Quanto alla doglianza relativa all'art. 3 Cost., il ricorrente assume erroneamente che le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b), abbiano effetto retroattivo, e come tali siano idonee a pregiudicare la certezza del diritto e l'affidamento di eventuali controinteressati. In realtà, esse si limitano a consentire – evidentemente con efficacia pro futuro – interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (data poi anticipata al 30 giugno dello stesso anno per effetto della citata disposizione della legge regionale Abruzzo n. 14 del 2020): nessun dato testuale, in particolare, induce a ritenere che esse intendano regolarizzare abusi già compiuti.

Dal che l'infondatezza di questa prima censura.

3.2.2.– Quanto invece alla doglianza relativa all'art. 97 Cost., la sovrapposizione tra le disposizioni impuginate e le normative preesistenti, foriera ad avviso del ricorrente di ambiguità applicative, è soltanto enunciata ma non motivata in alcun modo, non essendo stato chiarito – in particolare – a quali difficoltà applicative l'asserita sovrapposizione delle due discipline regionali dia luogo, e per quali motivi, comunque, una simile situazione – assai diffusa in ogni settore del diritto – possa assurgere addirittura a vizio di illegittimità costituzionale, anziché limitarsi a dar luogo a ordinarie questioni di interpretazione della legge regionale, la cui soluzione, in caso di contenzioso, spetta alla giurisdizione comune.

Dalla pressoché totale carenza di motivazione sul punto non può che discendere l'inammissibilità di questa seconda censura.

4.– Il ricorrente impugna poi l'art. 10, comma 1, lettere a), b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 sotto il distinto profilo della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Come si evince dal tenore complessivo della motivazione del ricorso, questa censura deve in realtà intendersi riferita alla sola disposizione di cui alla lettera c), che consente il recupero abitativo dei sottotetti «anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti»: ciò che permetterebbe in particolare, secondo il ricorrente, il compimento di interventi di recupero difforni da quanto stabilito nel piano paesaggistico di cui agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

4.1.– Nelle more del giudizio, la già menzionata legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha modificato la disposizione impugnata, precisando che la deroga è possibile solo con riguardo agli «strumenti urbanistici comunali» vigenti ed adottati, oltre che ai regolamenti edilizi vigenti, e chiarendo espressamente la necessità del rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio nonché del piano paesaggistico, ovvero della disciplina d'uso dei beni paesaggistici di cui al medesimo codice, o ancora «nei casi e limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nel piano paesaggistico».

Considerando soddisfacente tale modifica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, rinuncia all'impugnativa in parte qua.

Non constando l'accettazione, da parte della Regione Abruzzo, di detta rinuncia, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente alla doglianza in esame (ex plurimis, sentenze n. 286 e n. 171 del 2019, n. 234 del 2017).

5.– È infine impugnato l'art. 42, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, che esclude da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona, tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Secondo il ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., accomunando irragionevolmente sotto un'unica disciplina situazioni del tutto differenti, come quelle disciplinate dalle norme che prevedono i reati contro la persona: reati di diverso disvalore, e caratterizzati da trattamenti sanzionatori affatto eterogenei.

5.1.– Anche questa disposizione è stata medio tempore modificata dalla legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020, il cui art. 13, comma 1, ha soppresso il generico riferimento ai reati contro la persona, conservando l'esclusione dai benefici per i soli delitti di atti persecutori, nonché per i delitti di cui agli artt. 570, 570-bis e 572 del codice penale.

Poiché lo ius superveniens, per le ragioni di seguito illustrate, non ha carattere soddisfacente, non può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

5.2.– La questione è fondata.

5.2.1.– L'art. 42, comma 4, impugnato è parte di un'articolata disciplina volta a sostenere, come precisato dal precedente comma 2, i «coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap ai sensi della legge 104/1992, residenti in Abruzzo e destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, emessi dall'Autorità giudiziaria che ne disciplinano gli impegni economici o patrimoniali».

Più nel dettaglio, gli interventi di sostegno abitativo disciplinati dall'art. 42 sono previsti in favore dei coniugi che sono «obbligati al versamento dell'assegno di mantenimento dei figli e non sono assegnatari o comunque non hanno la disponibilità della casa familiare in cui risiedono i figli, anche se di proprietà dei medesimi coniugi o ex coniugi» (comma 10). Tali interventi consistono, tra l'altro, nella «promozione di protocolli d'intesa con gli enti locali e gli enti pubblici e privati per la concessione di alloggi a canone agevolato in prossimità del luogo di residenza dei figli o comunque nelle immediate vicinanze, al fine di facilitare le relazioni tra genitori e figli minori» (comma 11, lettera a), nonché nella «promozione di idonee forme di locazione agevolata e temporanea con gli enti pubblici e privati» (comma 11, lettera b) in favore degli stessi genitori che si trovino in possesso dei menzionati requisiti. I commi successivi disciplinano, poi, ulteriori misure di sostegno economico nei confronti dei medesimi beneficiari.

Il comma 3 esclude dai benefici abitativi e di sostegno economico disciplinati dai commi successivi i «coniugi separati o divorziati che vengano meno ai loro doveri di cura e mantenimento dei figli», mentre il comma 4 – in questa sede impugnato – dispone tale esclusione a carico dei genitori condannati per la generalità dei reati contro la persona, «tra cui» i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia.

5.2.2.– Come esattamente rileva il ricorrente, una tale indifferenziata esclusione non appare ragionevolmente correlabile alla ratio che sorregge le misure in questione, finalizzate a rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, e al tempo stesso a consentire al genitore non assegnatario dell'abitazione in precedenza condivisa di continuare ad accudire i figli, assicurandogli una collocazione abitativa nelle vicinanze. Tale ratio opera, all'evidenza, anche nei confronti del genitore che abbia subito in passato condanne per reati contro la persona, il quale resta cionondimeno titolare del diritto, e prima ancora del dovere, di esercitare la propria responsabilità genitoriale nei confronti dei figli (sulla necessità di una ragionevole correlazione tra clausole di esclusione da particolari prestazioni sociali e la finalità di soddisfare bisogni primari della persona, in particolare in materia abitativa, perseguita dalle leggi che prevedono tali prestazioni, si vedano, ex plurimis, le sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020).

5.2.3.– La legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020, intervenuta medio tempore, ha circoscritto l'esclusione dalle misure di sostegno a chi sia stato condannato in via definitiva per i soli delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Tale intervento non vale, tuttavia, a eliminare il vulnus all'art. 3 Cost. lamentato dal ricorrente.

Le residue ipotesi di esclusione accomunano infatti, in maniera indifferenziata, i casi in cui la condanna sia stata pronunciata per fatti commessi a danno dei figli, nel cui interesse i benefici sono previsti dal legislatore regionale, e quelli in cui, invece, il reato sia stato commesso a danno di terze persone, senza che dal reato consegua l'inidoneità di chi abbia subito la condanna a esercitare la responsabilità genitoriale nei confronti dei propri figli.

Irragionevole appare, altresì, la natura assoluta della preclusione, a prescindere dal tempo della commissione del reato per il quale sia intervenuta condanna definitiva: tempo che potrebbe essere anche molto risalente, e non incidere quindi in alcun modo sull'interesse dei figli a mantenere stretti contatti con il genitore.

Né, ancora, l'esclusione dal beneficio potrebbe trovare spiegazione in una finalità in senso lato sanzionatoria nei confronti di chi abbia commesso uno dei reati indicati dalla disposizione, dal momento che una simile finalità esulerebbe, all'evidenza, dalle competenze regionali.

5.2.4.– Da tutto ciò deriva l'incompatibilità della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost.

Resta conseguentemente privo di oggetto l'art. 13, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020.

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. 42, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 3, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2020)»;

2) dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, promossa, in

riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2021.

Sentenza: 27 aprile 2021, n. 124

Materia: edilizia e urbanistica.

Parametri invocati: artt. 3, 9, 32, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

Giudizio: in via principale.

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articoli della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati) e della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati), nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività di cui all'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765";
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge della Regione Liguria 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento);
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019;
- 4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
- 5) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;
- 6) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

- 7) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.;
- 8) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento all'art. 3 Cost.;
- 9) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi.

Sintesi:

1) In primo luogo è impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, la disciplina in esame assoggetta gli interventi di “mero mutamento di destinazione d'uso senza opere” alla segnalazione certificata d'inizio attività prevista dall'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), che a sua volta richiama l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con le successive modificazioni e integrazioni.

Il Governo contesta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con il principio fondamentale nella materia “governo del territorio”, che, per il mutamento di destinazione d'uso idoneo a determinare “il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra”, richiede “il rilascio del permesso di costruire” o comunque la “SCIA (segnalazione certificata d'inizio attività) alternativa al permesso di costruire”, contraddistinta da “un procedimento aggravato”.

Il regime dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi non potrebbe variare da Regione a Regione e dovrebbe essere omogeneo “su tutto il territorio nazionale”.

La Corte ritiene fondata la questione.

La destinazione d'uso connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio. Il legislatore statale ha avvertito, pertanto, l'esigenza di disciplinare i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso, proprio per gli effetti pregiudizievoli che potrebbero produrre sull'assetto urbanistico.

Il passaggio a una categoria funzionale autonoma, anche quando non sia accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è rilevante, in quanto implica un più elevato impatto sul carico urbanistico, che si configura come rapporto di proporzione quali-quantitativa tra insediamenti e standard per servizi di una determinata zona territoriale.

Sono le Regioni a stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, siano subordinati a permesso di costruire e quali a segnalazione certificata di inizio attività.

La disciplina di dettaglio elaborata dalle Regioni si deve coordinare con l'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire.

La definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente “governo del territorio” e vincola la normativa regionale di dettaglio (con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso, sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell'autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio. Tale vaglio si esplica nella segnalazione certificata d'inizio attività, con l'attivazione di

controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, “fermo il vincolo, stabilito dall’art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l’altro) per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la “super SCIA”, ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)” (sentenza n. 2 del 2021, punto 17.3. del Considerato in diritto).

Con particolare riguardo ai locali accessori e alle pertinenze, anche collocati in piani seminterrati, la disposizione impugnata disciplina i mutamenti della destinazione d’uso senza opere, che si traducono in *forme di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale*, tra quelle indicate dallo stesso legislatore regionale: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, autorimesse e rimessaggi, servizi (art. 13, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, richiamato dal successivo art. 13-bis della medesima legge regionale, a sua volta richiamato dall’impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

Nel prevedere la segnalazione certificata d’inizio attività, la normativa in esame si allinea all’art. 10, comma 2, t.u. edilizia, che, in via generale, consente alle Regioni di determinare quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili, o di loro parti, richiedano il permesso di costruire e quali siano sottoposti alla mera SCIA.

Dalla normativa statale di principio, la disciplina regionale, tuttavia, si discosta, nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d’uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa.

La Corte ha affermato in precedenza che la disciplina del testo unico dell’edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici anche in assenza di opere (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto).

Dall’art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia si può desumere, difatti, che il legislatore statale considera con particolare rigore, assoggettandoli al preventivo rilascio del permesso di costruire, gli interventi idonei a determinare un mutamento di destinazione d’uso nelle zone territoriali omogenee A, di cui all’art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765”.

Si tratta delle “parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”. La peculiarità di tali zone territoriali omogenee e dunque le più gravi ripercussioni dei mutamenti di destinazioni d’uso sull’armonico sviluppo urbanistico impongono una più energica tutela, vanificata da una normativa che ritiene sufficiente la SCIA ordinaria e prevede soltanto controlli successivi.

La Corte conclude quindi per l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d’uso senza opere alla segnalazione certificata d’inizio attività/SCIA di cui all’art. 13-bis della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all’art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.

2) In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione censurata consente il riutilizzo per i fini di legge di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diroccati, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali.

Secondo il ricorrente, tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio fondamentale, espresso dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che sottopone a rigorose condizioni il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.

Tale permesso potrebbe essere rilasciato soltanto "per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490", (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), e nel rispetto "delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia" (art. 14, comma 1, t.u. edilizia).

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati in aree industriali dismesse, potrebbe essere rilasciato il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso solo previa deliberazione del Consiglio comunale e a condizione che non vi sia un aumento della superficie coperta (art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Nel caso degli insediamenti commerciali, il legislatore impone l'osservanza dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che riconduce a un principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

Il ricorrente evidenzia che la deroga sarebbe subordinata al rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza e riguarderebbe i soli limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e, nei casi degli interventi di ristrutturazione edilizia, le destinazioni d'uso. Non potrebbero essere derogati i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (art. 14, comma 2, t.u. edilizia).

Il legislatore regionale avrebbe dettato una diversa disciplina, più permissiva, e regolerebbe i titoli abilitativi in modo difforme dalla normativa statale, che non può ammettere per sua natura differenziazioni territoriali.

Il Presidente del Consiglio impugna inoltre l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella versione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Tale disposizione ha escluso la possibilità di derogare alla "disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana di cui al Capo II della legge della Regione Liguria 29 novembre 2018, n. 23 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo)".

Lo *ius superveniens* non varrebbe, tuttavia, a porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale censurati nel testo precedente e alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio.

La Corte non ritiene fondate le questioni, nei termini di séguito indicati.

Le censure si appuntano sulla deroga ai vigenti strumenti e piani urbanistici comunali, deroga che l'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 ha inteso delimitare, escludendo dal suo campo applicativo la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana.

Nella prospettiva del ricorrente, tale deroga, pur così circoscritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali espressi nella materia del governo del territorio dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La normativa interposta è stata modificata dall'art. 10 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

Con riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lettera f), numero 1), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ammette la richiesta di permesso di costruire previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesti l'interesse pubblico e circoscrive quest'ultimo alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento. Nel caso di insediamenti commerciali, permane la necessità di rispettare le disposizioni dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Quanto all'art. 14, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, che definisce l'ampiezza della deroga, l'art. 10, comma 1, lettera f), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020 puntualizza che la deroga può riguardare le destinazioni d'uso, sempre che tali destinazioni siano ammissibili.

Le richiamate modificazioni della normativa interposta non mutano i termini delle questioni, che si incentrano sull'inosservanza dei presupposti di legittimità del permesso di costruire in deroga.

La giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente "governo del territorio" e vincola così la legislazione regionale di dettaglio (fra le molte, sentenze n. 54 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto, e n. 68 del 2018, punto 10.1. del Considerato in diritto).

La disciplina impugnata, tuttavia, non ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga, svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità.

La disposizione in esame ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e degli immobili non utilizzati, anche diruti, e concerne i profili eminentemente urbanistici degli interventi, senza alterare il regime dei titoli abilitativi.

Le deroghe alla pianificazione comunale devono essere inquadrare nella finalità sottesa alla disciplina impugnata, che si prefigge di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo, incentivare l'inserimento di funzioni per lo sviluppo economico dei territori montani, di retro-costa e urbani interni, nonché favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera (art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019). Tale finalità fonda e al tempo stesso delimita la deroga prevista e impone di intenderla in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dal legislatore ligure, senza estenderne la portata ad aspetti estranei all'intervento riformatore, come quelli concernenti la disciplina dei titoli abilitativi.

È in tale contesto che la legge regionale, "fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali" (sentenza n. 245 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 179 del 2019, punto 12.4. del Considerato in diritto), statuisce una deroga alla pianificazione comunale, senza stravolgere il regime dei titoli abilitativi, che si sostanzia in un principio fondamentale nella materia "governo del territorio".

La Corte ritiene quindi che, prospettata con riguardo al contrasto con la disciplina del permesso di costruire in deroga, la censura si riveli non fondata, nei termini sopra indicati.

3) Con il terzo motivo sono impugnati gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è impugnato in quanto, nel disciplinare gli interventi di riutilizzo di vani accessori, pertinenze, immobili non utilizzati, non sancisce alcuna clausola di salvaguardia a favore del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, le censure vertono sul fatto che tale disciplina affidi soltanto ai Comuni, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica e soltanto nelle fattispecie tassativamente indicate (il riutilizzo per l'uso residenziale di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati e contigui alla strada pubblica), la limitazione dell'ambito di applicazione della disciplina introdotta dalla stessa legge, senza parimenti escludere dall'ambito applicativo della legge i beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le censure muovono dal presupposto che le leggi regionali impuginate, nel promuovere gli interventi di riutilizzo di un gran numero di fabbricati, anche vetusti, disseminati su tutto il territorio regionale, riguardino anche gli immobili di interesse culturale e paesaggistico, sottoposti a tutela ai sensi della Parte II e della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Sarebbe consentito, in particolare, il generale riutilizzo di immobili potenzialmente, per la loro vetustà, di interesse culturale e di immobili, anche sottoposti a vincolo paesaggistico, senza la previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso [...] elaborata d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore.

Ne deriverebbe il sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico, chiamato a dettare, per ogni area tutelata, i criteri di gestione del vincolo e a individuare le trasformazioni compatibili e quelle vietate. Sarebbe compromessa, inoltre, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, peraltro oggetto di un obbligo di elaborazione congiunta con riferimento ai beni vincolati.

Alla luce di tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), poiché sarebbe lesa la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, rispetto alla quale le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte.

La disciplina impugnata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e pone la tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto», in quanto gli interventi che incentiva arrecherebbero un «potenziale pregiudizio ai beni tutelati.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei ministri censura la disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Lo ius superveniens ha sancito l'inderogabilità della disciplina regionale relativa agli ambiti di rigenerazione urbana.

Pur modificata in senso restrittivo, la disposizione impugnata presenterebbe i medesimi vizi di incostituzionalità già denunciati nel testo precedente.

Essa violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano rispettivamente allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico e la connessa potestà legislativa esclusiva.

La Corte esamina, in via prioritaria, la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Con riguardo sia all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi vigente, sia all'art. 4, commi 1 e 2, della medesima legge regionale, la Corte ritiene la questione non fondata, nei termini di séguito indicati.

Il ricorrente ritiene che entrambe le disposizioni impuginate derogano alle previsioni di tutela delineate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in tema di beni culturali e paesaggistici.

Gli interventi di riutilizzo incentivati dal legislatore regionale riguarderebbero anche immobili di interesse culturale e paesaggistico e così vanificherebbero, in particolare, l'impronta unitaria della relativa pianificazione e il vincolo della elaborazione congiunta del Piano paesaggistico tra lo Stato e le Regioni.

La violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è dedotta sotto questo specifico profilo ed è avvalorata dal puntuale richiamo alla "normativa interposta" del Codice di settore in tema di beni culturali (artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004) e di beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145 del medesimo decreto legislativo).

La Corte, richiamando la propria giurisprudenza, precisa che "affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)" (sentenza n. 74 del 2021, punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

Il ricorrente muove dall'assunto che l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale assunto si contrappongono argomenti di ordine testuale e sistematico che portano la Corte a concludere che il legislatore regionale ha inteso derogare ex professo alla sola disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e a quella fissata dal vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, e che il silenzio del legislatore regionale non consente di affermare, come fa il ricorrente, che vi sia una deroga generalizzata.

La normativa regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio, così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica, né mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico.

Le medesime considerazioni valgono per l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Tale normativa non demanda ai Comuni il potere di individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, sia con riguardo ai beni culturali, sia con riguardo ai beni paesaggistici. La forza cogente di tali disposizioni rimane intatta e i possono individuare porzioni del territorio in cui la legge in esame non trova applicazione.

Per le medesime ragioni, non risulta violato l'art. 9 Cost.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è invece fondata per violazione dell'art. 9 Cost. con riferimento a un ulteriore e autonomo precetto contenuto nella disposizione impugnata, che deroga "alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento) e successive modificazioni e integrazioni".

L'art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla "morfologia del territorio", dunque all'ambiente nel suo aspetto visivo (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata entra in conflitto con tale principio fondamentale, nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi di riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

La disposizione impugnata sancisce una deroga di particolare ampiezza al Piano territoriale di coordinamento paesistico, preordinato a tutelare il paesaggio e l'ambiente e destinato a trovare applicazione fino all'approvazione definitiva del Piano paesaggistico.

Nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico e per un arco temporale che non è possibile predeterminare con certezza, il legislatore regionale deroga alle previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che si ispira al medesimo metodo della pianificazione, in quanto funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost.

Proprio la mancanza di un Piano paesaggistico avrebbe imposto in modo più stringente la salvaguardia delle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, caratterizzato da un'analoga vocazione di tutela, riconosciuta dal legislatore ligure (art. 68 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997) e dalle difese della stessa parte resistente.

La deroga censurata, nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal Piano territoriale di coordinamento paesistico, collide con il valore primario del paesaggio e dell'ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione.

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nel testo originario e in quello modificato dall'art.

24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge reg. Liguria n. 39 del 1984.

4) Con il quarto motivo è impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2, secondo periodo, e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

L'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge regionale citata stabilisce che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non possa essere inferiore a 2,40 metri.

Quanto all'art. 3, comma 3, prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche.

Il ricorrente lamenta che tali disposizioni contrastino con quanto prescrive il decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) con riguardo alle altezze minime interne (art. 1) e ai requisiti di aeroilluminazione (art. 5).

Il citato decreto ministeriale fissa in 2,70 metri l'altezza minima interna utile dei locali destinati ad abitazione e consente di ridurre tale altezza a 2,40 metri per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli. Operano regole peculiari per i Comuni montani posti al di sopra dei mille metri sul livello del mare e per gli edifici situati nell'ambito delle comunità montane, sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie.

La disciplina delle altezze minime dei locali di abitazione è stata integrata dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che, all'Allegato 1, punto 2.3. "Prescrizioni", numero 4, consente di derogarle fino a un massimo di dieci centimetri, nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno.

Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, è l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975 a imporre per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso, e a regolare l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni riguardanti l'altezza minima e i requisiti di aeroilluminazione, pur contenute in una fonte regolamentare, rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e si configurino come limiti invalicabili nel rilascio dell'abitabilità, proprio perché sono improntate a finalità di tutela della salute e sicurezza degli ambienti.

Poste tali premesse, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 32 Cost., per contrasto con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975 e dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che le disposizioni impuginate travalichino il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio.

Secondo la Corte la questione promossa con riguardo all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, è fondata.

Le previsioni in tema di altezze interne degli edifici, dettate dal d.m. 5 luglio 1975, si prefiggono di salvaguardare le condizioni di abitabilità e di agibilità degli edifici e rappresentano diretta attuazione delle prescrizioni stabilite dal r.d. n. 1265 del 1934, fonte normativa di rango primario (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 23 dicembre 2020, n. 8289). La norma secondaria attua e specifica l'imperativo contenuto nella norma primaria e ne definisce il contenuto minimo inderogabile, dal quale la verifica dell'abitabilità non può prescindere (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 26 marzo 2021, n. 2575).

L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima, ribadita dalla Corte (sentenza n. 256 del 1996) nello scrutinio della disciplina del condono (art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere

edilizie)), risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano.

Le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali nella materia governo del territorio, vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio.

Nel fissare requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale, la normativa regionale si pone in contrasto con il richiamato principio fondamentale e la Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

La Corte ritiene invece non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Quanto all'altezza minima interna, la previsione che impone di assicurarne il rispetto anche con opere edilizie che possono interessare i prospetti del fabbricato o mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche deve ora essere letta alla luce dell'appena pronunciata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

I requisiti di altezza interna sono ora quelli imposti dalla normativa statale, illegittimamente derogati dalla disciplina regionale dichiarata costituzionalmente illegittima. Pertanto, non si ravvisa il denunciato contrasto e la questione non è fondata.

Secondo la Corte, anche la questione concernente i parametri di aeroilluminazione non è fondata.

Il legislatore regionale non deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975. Tale previsione, richiamata dal ricorrente, impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso e detta anche una disciplina di dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire.

Non sussiste, pertanto, il contrasto con la normativa statale di principio che il ricorrente ha censurato, e da ciò discende la non fondatezza delle questioni promosse.

5) Con il quinto motivo il ricorrente impugna, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

Nell'originaria formulazione la disposizione impugnata stabilisce che la legge regionale si applichi "agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento richiesto alla data di approvazione della delibera del Consiglio comunale di cui al comma 1".

Si tratta della delibera con cui il Consiglio comunale, "limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica", può individuare "parti del proprio territorio nelle quali non trovano applicazione le disposizioni" della legge in esame, riguardanti il "riutilizzo per l'uso residenziale dei locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati", e può altresì determinare "specifici ambiti del territorio comunale nei quali, in presenza di fenomeni di risalita della falda, è esclusa la possibilità di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato collocate in piani seminterrati".

Le previsioni della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si applicano agli immobili realizzati successivamente, decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori.

Il motivo di ricorso verte sull'asserita applicazione retroattiva delle deroghe previste dalla legge regionale ad immobili per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento.

Ad avviso del ricorrente, il carattere innovativo, con efficacia retroattiva della previsione censurata potrebbe rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro

realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore. Si determinerebbe così la regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento.

La previsione retroattiva dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 sarebbe sprovvista di un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e lederebbe in maniera arbitraria l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica, meritevole di particolare tutela nella specifica materia urbanistica.

Alla luce di tali rilievi, il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost.

Il medesimo contrasto è denunciato con riguardo all'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

La disposizione impugnata, nella versione oggi vigente, prevede l'applicazione della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 "ai locali, alle pertinenze e agli immobili, come definiti all'articolo 1, esistenti alla data della sua entrata in vigore o per la cui costruzione sia stato conseguito il titolo abilitativo edilizio prima della data di approvazione della deliberazione del Consiglio comunale di cui al comma 1".

Le modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020 hanno soppresso il richiamo all'approvazione del programma integrato di intervento.

Il ricorrente evidenzia che l'eliminazione del richiamo al programma integrato di intervento non sana i vizi di illegittimità costituzionale denunciati con riferimento al testo precedente.

Difatti, la portata derogatoria della disciplina sarebbe pur sempre estesa con valenza retroattiva agli immobili già abilitati e sacrificerebbe in modo arbitrario l'affidamento dei controinteressati che si sono determinati sulla base dell'assetto normativo previgente.

Le questioni, promosse con riguardo alla versione originaria e a quella oggi vigente dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, sono esaminate in una prospettiva unitaria, poiché identiche sono le argomentazioni addotte dal ricorrente e dalla Regione Liguria e identiche sono le censure.

La Corte ritiene non fondate le questioni promosse con riguardo all'originaria e all'odierna formulazione della disposizione impugnata.

Gli interventi disciplinati dal legislatore regionale riguardano immobili legittimamente assentiti o comunque immobili per i quali si è positivamente concluso il vaglio dell'amministrazione che conduce al rilascio del titolo abilitativo o alla conclusione del programma integrato di intervento.

Alla luce del suo inequivocabile tenore letterale la disposizione impugnata non si risolve, quindi, nella regolarizzazione degli abusi già perpetrati.

La fattispecie in esame non può essere assimilata, a quella esaminata nella sentenza n. 73 del 2017, che il ricorrente richiama a fondamento delle censure.

Con la pronuncia indicata, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), che, dietro lo schermo dell'interpretazione autentica, avevano legittimato retroattivamente interventi difformi dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, in contrasto con il principio della doppia conformità.

Alle stesse conclusioni la Corte è giunta nella sentenza n. 70 del 2020, anche in tale ipotesi la previsione impugnata, nel dichiarato intento di fornire l'interpretazione autentica della disciplina previgente, presentava nondimeno una portata innovativa, tale da rendere irragionevolmente legittime, in virtù della sua efficacia retroattiva, condotte che tali non erano allorché erano state attuate. Per questa via, il legislatore regionale aveva introdotto in maniera surrettizia una sanatoria, in contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità.

La disposizione impugnata invece si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o che sia stata

vagliata la conformità alla normativa edilizia, con il rilascio del titolo abilitativo o l'approvazione del programma integrato di intervento.

Essa delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria extra ordinem delle irregolarità preesistenti.

6) Infine il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico).

In virtù della disposizione impugnata, gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia, finalizzati all'ampliamento degli insediamenti produttivi esistenti destinati ad attività artigianali, industriali, agricole ed agrituristiche, ad alberghi tradizionali, a strutture turistico ricettive e ad attività socio-assistenziali e commerciali, con esclusione delle grandi strutture di vendita, non possono essere cumulati con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali entro soglie percentuali predeterminate e possono essere realizzati, mediante il procedimento unico disciplinato dall'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012, anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia.

La legge regionale fa salvo in ogni caso il rispetto della dotazione dei parcheggi pertinenziali previsti dalla disciplina urbanistico comunale, nonché della dotazione di opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria per il soddisfacimento degli standard urbanistici necessari.

Secondo il ricorrente la deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche se operanti in salvaguardia, in mancanza di prescrizioni che impongano comunque il rispetto delle norme contenute nella Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o in ogni caso del piano paesaggistico sovraordinato, invade la sfera di potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come esercitata con gli articoli 20 e 21 del Codice di settore, e con le norme dello stesso Codice che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143 e 145).

In violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la disciplina regionale in esame incentiverebbe l'ampliamento generalizzato dei complessi immobiliari in deroga agli strumenti pianificatori, senza salvaguardare l'applicazione della normativa statale riguardante i beni sottoposti a tutela.

La disposizione impugnata finirebbe così per svuotare la funzione propria del piano paesaggistico, chiamato a dettare, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni del caso, le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni, e infrangerebbe l'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regioni.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico.

La corte ritiene non fondate le questioni, in quanto la disposizione impugnata ben può essere, interpretata in termini compatibili col dettato costituzionale.

La deroga prevista dal novellato art. 12, comma 2, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012 è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un'estensione indeterminata, come si evince dalle indicazioni del comma 1, che valgono a delimitarne l'ampiezza. È prescritto, in termini generali, il rispetto della destinazione d'uso prevista dalla pianificazione urbanistica comunale (lettera b), e delle distanze minime dalle costruzioni esistenti stabilite dalla strumentazione urbanistica comunale o dalla vigente legislazione in materia (lettera d).

Alla luce del dato testuale, la deroga censurata non investe la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il fatto che tale disciplina, provvista di valenza generale e di autonoma forza precettiva, non sia richiamata, non comporta una deroga implicita.

La Corte pertanto ritiene che la questione non sia fondata.

SENTENZA N. 124

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, secondo periodo; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati) e degli artt. 8, comma 1, lettera b), e 24, commi 2 e 3, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 29 febbraio-6 marzo e il 10-17 aprile 2020, depositati in cancelleria il 6 marzo e il 16 aprile 2020, iscritti, rispettivamente, ai numeri 35 e 41 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 17 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati dello Stato Giammario Rocchitta e Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Aurelio Domenico Masuelli per la Regione Liguria, questi ultimi in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 27 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 32, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, secondo periodo; 3, commi 1, 2 e 3; 4, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati).

Con successivo ricorso, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., gli artt. 8, comma 1, lettera b), e 24, commi 2 e 3, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio).

2.– Il ricorso iscritto al reg. ric. n. 41 del 2020 promuove questioni relative all'art. 24, commi 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che modifica rispettivamente gli artt. 3, comma 1, e 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, già impugnati con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020,

e investe, altresì, l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, censurato per ragioni in gran parte analoghe a quelle illustrate con riguardo alla disciplina di cui all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

In ragione della stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi e dell'analogia che si ravvisa tra alcune delle censure proposte, i giudizi vanno riuniti, per essere trattati congiuntamente e definiti con un'unica pronuncia.

3.– Con il primo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

3.1.– Con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, la disciplina in esame assoggetta gli interventi di «mero mutamento di destinazione d'uso senza opere» alla segnalazione certificata d'inizio attività prevista dall'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), che a sua volta richiama l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con le successive modificazioni e integrazioni.

3.2.– Il ricorrente prospetta il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che, per il mutamento di destinazione d'uso idoneo a determinare «il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra», richiede «il rilascio del permesso di costruire» o comunque la «SCIA [segnalazione certificata d'inizio attività] alternativa al permesso di costruire», contraddistinta da «un procedimento aggravato».

Il regime dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi non potrebbe variare da Regione a Regione e dovrebbe essere omogeneo «su tutto il territorio nazionale».

3.3.– La Regione Liguria ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità della questione.

3.3.1.– Il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. non deriverebbe dalla disposizione impugnata, ma dall'art. 13-bis della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, che regola i mutamenti di destinazione d'uso senza opere. L'impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si limiterebbe a richiamare tale disposizione.

3.3.2.– L'eccezione non è fondata.

Non rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia impugnato l'art. 13-bis della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, in quanto nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza. La disposizione oggi sottoposta allo scrutinio di questa Corte, nel richiamare la previsione anteriore, ha l'effetto di reiterare la lesione che fonda l'interesse a ricorrere (di recente, sentenza n. 107 del 2021, punto 2.3. del Considerato in diritto).

La questione, pertanto, è ammissibile.

3.4.– Essa è fondata, nei limiti e per i motivi di séguito precisati.

3.4.1.– Occorre ricostruire, nell'evoluzione più recente, il contesto normativo in cui la disposizione impugnata si colloca.

La destinazione d'uso connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio. Il legislatore statale ha avvertito, pertanto, l'esigenza di disciplinare i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso, proprio per gli effetti pregiudizievoli che potrebbero produrre sull'assetto urbanistico.

A tale riguardo, viene in rilievo l'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», inserito dall'art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nel far salve le diverse previsioni delle leggi regionali, la disposizione citata identifica i mutamenti rilevanti della destinazione d'uso in «ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere

edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale» (comma 1). Tra le categorie funzionali, il legislatore enumera quella residenziale, quella turistico-ricettiva, quella produttiva e direzionale, quella commerciale, quella rurale.

Il passaggio a una categoria funzionale autonoma, anche quando non sia accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è rilevante, in quanto implica un più elevato impatto sul carico urbanistico, che si configura come rapporto di proporzione quali-quantitativa tra insediamenti e standard per servizi di una determinata zona territoriale.

L'art. 23-ter, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, come sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera m), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, conferisce rilievo alla destinazione d'uso stabilita dal titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile o che l'ha legittimata e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio riguardante l'intero immobile o unità immobiliare, «integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali».

L'art. 23-ter, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 dispone che le Regioni adeguino la propria legislazione ai principi stabiliti dalla normativa statale in tema di mutamenti d'uso urbanisticamente rilevanti, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore. Decorso inutilmente tale termine, i principi in esame trovano comunque applicazione.

L'ultimo periodo dell'art. 23-ter, comma 3, t.u. edilizia consente in ogni caso il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale e fa salve, a tale riguardo, le diverse previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.

L'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 completa la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso.

Sono le Regioni a stabilire «quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti», siano subordinati a permesso di costruire e quali a segnalazione certificata di inizio attività.

La disciplina di dettaglio elaborata dalle Regioni si deve coordinare con l'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire. Essi consistono negli «interventi di nuova costruzione» (lettera a), negli «interventi di ristrutturazione urbanistica» (lettera b), negli «interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42» (lettera c).

Gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui al citato art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 possono essere realizzati mediante segnalazione certificata d'inizio attività alternativa al permesso di costruire (art. 23, comma 01, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001), secondo un procedimento aggravato, che impone, tra l'altro, al proprietario dell'immobile o agli altri soggetti legittimati di presentare allo sportello unico la segnalazione almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, «accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie» (art. 23, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001).

3.4.2.– La definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola la normativa regionale di dettaglio (con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso, sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell'autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio. Tale vaglio si esplica nella segnalazione certificata d'inizio attività, con l'attivazione di controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, «fermo il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l'altro) per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la “super SCIA”, ex art. 23, comma 01, lettera a, dello stesso testo unico)» (sentenza n. 2 del 2021, punto 17.3. del Considerato in diritto).

Con particolare riguardo ai locali accessori e alle pertinenze, anche collocati in piani seminterrati, la disposizione impugnata disciplina i mutamenti della destinazione d'uso senza opere, che si traducono in «forme di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale», tra quelle indicate dallo stesso legislatore regionale: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, autorimesse e rimessaggi, servizi (art. 13, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, richiamato dal successivo art. 13-bis della medesima legge regionale, a sua volta richiamato dall'impugnato art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

Nel prevedere la segnalazione certificata d'inizio attività, la normativa in esame si allinea all'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, che, in via generale, consente alle Regioni di determinare quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, o di loro parti, richiedano il permesso di costruire e quali siano sottoposti alla mera SCIA.

Dalla normativa statale di principio, la disciplina regionale, tuttavia, si discosta, nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa.

Questa Corte ha affermato di recente che la disciplina del testo unico dell'edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, «impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere» (sentenza n. 2 del 2021, punto 2.3.1. del Considerato in diritto).

Dall'art. 10, comma 1, lettera c), t.u. edilizia si può desumere, difatti, che il legislatore statale considera con particolare rigore, assoggettandoli al preventivo rilascio del permesso di costruire, gli interventi idonei a determinare un mutamento di destinazione d'uso nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765».

Si tratta delle «parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi». La peculiarità di tali zone territoriali omogenee e dunque le più gravi ripercussioni dei mutamenti di destinazioni d'uso sull'armonico sviluppo urbanistico impongono una più energica tutela, vanificata da una normativa che ritiene sufficiente la SCIA ordinaria e prevede soltanto controlli successivi.

3.4.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA di cui all'art. 13-bis della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968.

4.– Con il secondo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.– La disposizione in esame consente il riutilizzo per i fini di legge di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diroccati, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali.

4.2.– Il ricorrente argomenta che tale disposizione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio fondamentale, espresso dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che sottopone a rigorose condizioni il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali.

Tale permesso potrebbe essere rilasciato soltanto «per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490», recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», e nel rispetto «delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia» (art. 14, comma 1, t.u. edilizia).

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia attuati in aree industriali dismesse, potrebbe essere rilasciato il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso solo previa deliberazione del Consiglio comunale e a condizione che non vi sia un aumento della superficie coperta (art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia). Nel caso degli insediamenti commerciali, il legislatore impone l'osservanza dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che riconduce a un «principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

Il ricorrente evidenzia che la deroga sarebbe subordinata al «rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza» e riguarderebbe i soli «limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi» e, nei casi degli interventi di ristrutturazione edilizia, le destinazioni d'uso. Non potrebbero essere derogati i limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici e di distanza tra i fabbricati, sanciti, rispettivamente, dagli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (art. 14, comma 2, t.u. edilizia).

Il legislatore regionale avrebbe dettato una diversa disciplina, «più lasca e più permissiva», e regolerebbe i titoli abilitativi in modo difforme dalla normativa statale, «che non può ammettere per sua natura differenziazioni territoriali».

4.3.– Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio impugna, inoltre, sempre in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella versione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

4.3.1.– La disposizione citata ha escluso la possibilità di derogare alla «disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana di cui al Capo II della legge della Regione Liguria 29 novembre 2018, n. 23 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo)».

4.3.2.– Lo ius superveniens non varrebbe, tuttavia, a porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale censurati con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020 e alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto «con i principi fondamentali dettati dallo Stato nella materia del governo del territorio».

4.4.– In primo luogo, occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla parte resistente.

4.4.1.– Secondo la difesa della Regione Liguria, le questioni sarebbero inammissibili, in quanto non sarebbe pertinente il richiamo all'istituto del permesso di costruire in deroga.

4.4.2.– L'eccezione non è fondata.

Il motivo di ricorso è avvalorato da un'argomentazione sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità. Se sia o meno appropriato il riferimento al permesso di costruire in deroga, è profilo che attiene al merito delle questioni.

Non vi sono, dunque, ostacoli all'esame del merito.

4.5.– Le questioni, promosse con riguardo all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella introdotta dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi vigente, non sono fondate, nei termini di séguito indicati.

4.5.1.– Le censure si appuntano sulla deroga ai vigenti strumenti e piani urbanistici comunali, deroga che l'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 ha inteso delimitare, escludendo dal suo campo applicativo la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana.

Nella prospettiva del ricorrente, tale deroga, pur così circoscritta, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in particolare, con i principi fondamentali espressi nella materia del governo del territorio dall'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La normativa interposta è stata modificata dall'art. 10 del d.l. n. 76 del 2020, come convertito.

Con riguardo agli interventi di ristrutturazione edilizia, l'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lettera f), numero 1), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ammette la richiesta di permesso di costruire previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesti l'interesse pubblico e circoscrive quest'ultimo «alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento». Nel caso di insediamenti commerciali, permane la necessità di rispettare le disposizioni dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Quanto all'art. 14, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, che definisce l'ampiezza della deroga, l'art. 10, comma 1, lettera f), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020 puntualizza che la deroga può riguardare le destinazioni d'uso, sempre che tali destinazioni siano ammissibili.

Le richiamate modificazioni della normativa interposta non mutano i termini delle questioni, che si incentrano sull'inosservanza dei presupposti di legittimità del permesso di costruire in deroga.

4.5.2.– La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola così la legislazione regionale di dettaglio (fra le molte, sentenze n. 54 del 2021, punto 4.1. del Considerato in diritto, n. 2 del 2021, punto 2.3.2. del Considerato in diritto, e n. 68 del 2018, punto 10.1. del Considerato in diritto).

La disciplina impugnata, tuttavia, non ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato – come nella fattispecie scrutinata da questa Corte nella sentenza n. 282 del 2016 – una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga, svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità.

La disposizione in esame ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e degli immobili non utilizzati, anche diruti, e concerne i profili eminentemente urbanistici degli interventi, senza alterare il regime dei titoli abilitativi.

Le deroghe alla pianificazione comunale devono essere inquadrate nella finalità sottesa alla disciplina impugnata, che si prefigge di «incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo, incentivare l'inserimento di funzioni per lo sviluppo economico dei territori montani, di retro-costa e urbani interni, nonché favorire l'installazione di impianti tecnologici di contenimento dei consumi energetici e delle emissioni in atmosfera» (art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019). Tale finalità fonda e al tempo stesso delimita la deroga prevista e impone di intenderla in modo coerente con gli obiettivi perseguiti dal legislatore ligure, senza estenderne la portata ad aspetti estranei all'intervento riformatore, come quelli concernenti la disciplina dei titoli abilitativi.

È in tale contesto che la legge regionale, «fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali» (sentenza n. 245 del 2018, punto 9.1. del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 179 del 2019, punto 12.4. del Considerato in diritto), statuisce una deroga alla pianificazione comunale, senza stravolgere il regime dei titoli abilitativi, che si sostanzia in un principio fondamentale nella materia «governo del territorio».

Prospettata con riguardo al contrasto con la disciplina del permesso di costruire in deroga, la censura si rivela dunque non fondata, nei termini sopra indicati.

5.– Con il terzo motivo del ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020 sono impugnati gli artt. 3, comma 1, e 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.1.– L'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è impugnato in quanto, nel disciplinare gli interventi di riutilizzo di vani accessori, pertinenze, immobili non utilizzati, non sancisce alcuna clausola di salvaguardia «a favore del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Quanto all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, le censure vertono sul fatto che tale disciplina affidi soltanto ai Comuni, in relazione a specifiche esigenze di tutela paesaggistica e soltanto nelle fattispecie tassativamente indicate (il riutilizzo per l'uso residenziale di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati e contigui alla strada pubblica), «la limitazione dell'ambito di applicazione della disciplina introdotta dalla stessa legge, senza parimenti escludere dall'ambito applicativo della legge i beni sottoposti a tutela ai sensi della Parte II [del codice] dei beni culturali e del paesaggio».

5.2.– Le censure muovono dal presupposto che le leggi regionali impuginate, nel promuovere gli interventi di riutilizzo di un gran numero di «fabbricati, anche vetusti, disseminati su tutto il territorio regionale», riguardino anche gli «immobili di interesse culturale e paesaggistico, sottoposti a tutela ai sensi della Parte II e della Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Sarebbe consentito, in particolare, il generale riutilizzo di «immobili potenzialmente, per la loro vetustà, di interesse culturale» e «di immobili, anche sottoposti a vincolo paesaggistico», senza la «previa introduzione di un'apposita disciplina d'uso [...] elaborata d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore».

Ne deriverebbe il «sostanziale svuotamento della funzione propria del piano paesaggistico», chiamato a dettare, per ogni area tutelata, «i criteri di gestione del vincolo» e a individuare le «trasformazioni compatibili» e «quelle vietate». Sarebbe compromessa, inoltre, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, peraltro oggetto di un obbligo di elaborazione congiunta con riferimento ai beni vincolati.

Alla luce di tali premesse, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), poiché sarebbe lesa «la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio», rispetto alla quale «le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte».

La disciplina impugnata, inoltre, si porrebbe in contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce «il principio fondamentale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione» e «pone la tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto», in quanto gli interventi che incentiva arrecherebbero un «potenziale pregiudizio ai beni tutelati».

5.3.– Con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

5.3.1.– Lo ius superveniens ha sancito l'inderogabilità della disciplina regionale relativa agli ambiti di rigenerazione urbana.

5.3.2.– Pur modificata in senso restrittivo, la disposizione impugnata presenterebbe i medesimi vizi di incostituzionalità già denunciati con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020.

Essa violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riservano rispettivamente allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico e la connessa potestà legislativa esclusiva.

5.4.– Occorre esaminare, in via prioritaria, la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Con riguardo sia all'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, oggi

vigente, sia all'art. 4, commi 1 e 2, della medesima legge regionale, la questione non è fondata, nei termini di séguito indicati.

5.4.1.– Il ricorrente ritiene che entrambe le disposizioni impugnate deroghino alle previsioni di tutela delineate dal d.lgs. n. 42 del 2004 in tema di beni culturali e paesaggistici.

Gli interventi di riutilizzo incentivati dal legislatore regionale riguarderebbero – senza eccezioni di sorta – anche immobili di interesse culturale e paesaggistico e così vanificherebbero, in particolare, l'impronta unitaria della relativa pianificazione e il vincolo della elaborazione congiunta del Piano paesaggistico tra lo Stato e le Regioni.

La violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è dedotta sotto questo specifico profilo ed è avvalorata dal puntuale richiamo alla “normativa interposta” del Codice di settore in tema di beni culturali (artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 42 del 2004) e di beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145 del medesimo decreto legislativo).

5.4.2.– Questa Corte, anche di recente, ha ribadito che «[a]ffinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve [...] essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 74 del 2021, punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

5.4.3.– Il ricorrente muove dall'assunto che l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

A tale assunto si contrappongono argomenti di ordine testuale e sistematico.

5.4.3.1.– Il legislatore regionale ha inteso derogare ex professo alla sola disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e a quella fissata dal vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

A fronte di un'indicazione espressa, che circoscrive l'ambito applicativo delle deroghe, non si può attribuire al mancato richiamo delle prescrizioni del codice di settore la portata di una deroga indiscriminata, che esula dalle specifiche finalità della normativa regionale e contraddice la forza imperativa della disciplina statale, ribadita anche dal legislatore ligure con riguardo ai beni culturali (art. 34 della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 33, recante «Testo unico in materia di cultura») e a quelli paesaggistici (art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2014, n. 13, recante «Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio»).

Alla luce di tali elementi, il silenzio del legislatore regionale non consente di affermare, come fa il ricorrente, che vi sia una deroga generalizzata.

5.4.3.2.– Gli interventi edilizi di recupero di locali accessori, pertinenze e immobili non utilizzati devono essere realizzati nel rispetto delle prescrizioni sui beni culturali e dei vincoli posti dal Piano paesaggistico in corso di elaborazione. Tale disciplina mantiene intatta la sua forza precettiva, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti.

La normativa regionale, pertanto, deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio, come questa Corte ha affermato anche di recente con riguardo a una disciplina veneta finalizzata al recupero dei sottotetti (sentenza n. 54 del 2021, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Così intesa, la disciplina impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica, né mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico.

5.4.4.– Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure relative all'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, che attribuisce ai Comuni il potere di individuare, entro la data del 30 aprile 2020, «limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica» parti del territorio escluse dall'applicazione della normativa sul recupero di locali accessori e

pertinenze, in funzione di «specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria e nel rispetto della disciplina dei piani di bacino e dei piani dei parchi» o anche in presenza di «fenomeni di risalita della falda».

Tale normativa non demanda ai Comuni il potere di individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, sia con riguardo ai beni culturali, sia con riguardo ai beni paesaggistici. La forza cogente di tali disposizioni rimane intatta e i Comuni – in un’ottica di più elevata tutela e in relazione a esigenze specifiche, tassativamente indicate e connesse agli interessi affidati alla cura degli enti territoriali – possono individuare porzioni del territorio in cui la legge in esame non trova applicazione.

Per le medesime ragioni, non risulta violato l’art. 9 Cost.

5.5.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 è invece fondata per violazione dell’art. 9 Cost. con riferimento a un ulteriore e autonomo precetto contenuto nella disposizione impugnata, che deroga «alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento) e successive modificazioni e integrazioni».

5.5.1.– L’art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla «morfologia del territorio», dunque all’«ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata entra in conflitto con tale principio fondamentale, nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi di riutilizzo di locali accessori e pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diruti, in deroga alla disciplina del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale.

5.5.2.– Per la disamina del merito della questione, è necessario inquadrare tale piano nell’evoluzione normativa che ha caratterizzato la pianificazione regionale con riguardo alla tutela dell’ambiente e del paesaggio.

In base alla legge reg. Liguria n. 39 del 1984, la Regione provvede alla «formazione di piani territoriali di coordinamento in coerenza con gli indirizzi della programmazione regionale e di un quadro unitario di pianificazione», allo scopo di disciplinare, coordinare e orientare le attività di trasformazione del territorio, considerate nel loro complesso o con riguardo a specifici settori di intervento (art. 1).

I piani territoriali di coordinamento provvedono a indicare anche i termini di destinazione d’uso, l’organizzazione spaziale dei sistemi insediativi e infrastrutturali nonché gli interventi a protezione dell’ambiente in relazione alla potenzialità d’uso delle risorse territoriali e ai loro valori storico-culturali (art. 2, primo comma).

Tra i possibili contenuti dei piani territoriali di coordinamento, il legislatore regionale enumera: «a) l’individuazione e/o il coordinamento dei più rilevanti interventi infrastrutturali; b) la definizione dei sistemi delle attrezzature per servizi di livello sovracomunali e degli impianti speciali, sotto il profilo della loro organizzazione territoriale ed eventualmente della localizzazione; c) la disciplina dei modi e delle forme di utilizzazione del patrimonio ambientale nelle sue diverse espressioni insediativa, ecologica, naturalistica, paesistica, archeologica e storico-artistica, ai fini della sua conoscenza sistematica, valorizzazione e tutela; d) l’indicazione degli interventi preordinati alla difesa del suolo nonché alla salvaguardia ed utilizzazione delle risorse idriche, con particolare riguardo alle opere di sistemazione idraulica, idraulico-forestale ed idraulico-agraria; e) la definizione degli assetti costieri nei diversi rapporti strutturali e funzionali corrispettivi territori retrostanti; f) l’indicazione in termini qualitativi e quantitativi delle direttrici di sviluppo residenziale, produttivo, commerciale, turistico ed agricolo; g) l’individuazione di zone idonee anche sotto il profilo dell’impatto ambientale alla concentrazione di insediamenti produttivi, entro le quali delimitare le aree ad esso destinate, nonché l’indicazione del relativo dimensionamento» (art. 2, secondo comma, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

Il Piano territoriale di coordinamento, per l'ambito territoriale e per i settori di intervento ai quali si riferisce, costituisce, tra l'altro, sede di coordinamento «dei piani relativi alla tutela diretta dell'ambiente, quali il piano di risanamento delle acque di cui all'articolo 4 della legge 10 giugno 1976, n. 319 e il piano di risanamento per il miglioramento della qualità dell'aria adottato in conseguenza del provvedimento di cui all'articolo 4, ultimo comma della legge 23 dicembre 1978, n. 833» (art. 3, primo comma, lettera c, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

I piani territoriali di coordinamento sono sovraordinati agli strumenti urbanistici comunali (art. 5, primo comma, della legge reg. Liguria n. 39 del 1984).

Il Piano territoriale di coordinamento paesistico coniuga le funzioni di disciplina urbanistica con quelle di tutela dei valori paesistici ed ambientali ed è riconducibile, pertanto, alla categoria dei piani tematici, che adempiono a una funzione più complessa di quella di coordinamento dell'assetto urbanistico regionale, caratteristica dei piani territoriali.

Tale piano incide non solo sulla regolamentazione urbanistica di ordine generale, con efficacia vincolante verso i Comuni, ma può contenere, altresì, la puntuale indicazione di vincoli e prescrizioni volti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e provvisti di forza cogente anche verso i privati proprietari. La molteplicità degli interessi coinvolti dalla pianificazione si riflette nella complessità delle funzioni, che non si esauriscono nel vincolo di direttiva verso il Comune (Consiglio di Stato, sezione quarta, decisione 26 settembre 2001, n. 5038).

Nella legislazione ligure il sistema della pianificazione paesaggistica ha registrato un'evoluzione continua, culminata nella transizione, non ancora compiuta, verso il Piano paesaggistico.

L'art. 3, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) definisce le funzioni della pianificazione territoriale di livello regionale, deputata a fornire «il quadro generale di riferimento per le scelte pianificatorie ai diversi livelli relativamente alle componenti paesistica, ambientale, insediativa ed infrastrutturale, in coerenza con gli obiettivi ed i contenuti della programmazione economica-sociale regionale».

L'art. 3, comma 2, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione modificata dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 18 novembre 2016, n. 29, recante «Prime disposizioni in materia urbanistica e di attività edilizia in attuazione della legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1 (Legge sulla crescita)», individua gli strumenti della pianificazione territoriale regionale nel Piano territoriale regionale (PTR) e nel Piano paesaggistico.

L'art. 3, comma 3-bis, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, aggiunto dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016 e poi modificato dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 agosto 2018, n. 15, recante «Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale) e altre disposizioni di adeguamento in materia di governo del territorio», attribuisce al Piano paesaggistico «i contenuti e gli effetti previsti negli articoli 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42/2004 e successive modificazioni e integrazioni» e ne stabilisce la predisposizione «con modalità di elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali e secondo le procedure previste dall'articolo 14-bis».

L'art. 68, comma 1, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997 regola la fase transitoria e dispone che, fino all'approvazione del Piano paesaggistico, operino le previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 26 febbraio 1990, n. 6, «limitatamente all'assetto insediativo del livello locale, con le relative norme di attuazione in quanto applicabili».

Nella memoria di costituzione depositata nel giudizio introdotto dal ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, la Regione Liguria evidenzia che il Piano territoriale di coordinamento paesistico rappresenta «l'atto di pianificazione preordinato alla tutela paesaggistica» nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico, che è «in corso di elaborazione congiunta».

5.5.3.– Il ricorrente argomenta che l'impugnato art. 3 «mantiene salva solo una parte del PTRC regionale» e pone l'accento sul fatto che – nell'attesa dell'approvazione del Piano paesaggistico, in corso di elaborazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali – una deroga strutturata in termini generali possa recare pregiudizio ai valori tutelati dall'art. 9 Cost.

Tali argomenti colgono nel segno.

La disposizione impugnata sancisce una deroga di particolare ampiezza al Piano territoriale di coordinamento paesistico, preordinato a tutelare il paesaggio e l'ambiente e destinato a trovare applicazione – come la stessa difesa regionale riconosce – fino all'approvazione definitiva del Piano paesaggistico.

A fronte di una deroga di tale latitudine, che peraltro si affianca alla deroga alla pianificazione comunale, non esclude l'illegittimità costituzionale il fatto che sia inderogabile la sola «disciplina dell'Assetto Insediativo di Livello Locale del Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale relativamente ai regimi normativi "PU" (parchi urbani) e "ANI-CE" (aree non insediate – conservazione)». Si tratta di un aspetto di dettaglio, che non attenua la portata lesiva della deroga disposta in via generale dalla normativa regionale.

Neppure si può ritenere sufficiente che sia fatta salva la disciplina degli ambiti di rigenerazione urbana o che l'art. 1 della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 escluda dall'ambito applicativo della disciplina gli edifici rurali di valore testimoniale (comma 4) e prescriva l'osservanza dei vigenti piani di bacino e dei piani dei parchi (comma 5).

Non basta a tutelare i valori affermati dall'art. 9 Cost. l'attribuzione ai Comuni del potere di individuare le aree escluse dall'ambito applicativo della nuova disciplina regionale (art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019).

Nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico e per un arco temporale che non è possibile predeterminare con certezza, il legislatore regionale deroga alle previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che si ispira al medesimo metodo della pianificazione, in quanto funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost.

Proprio la mancanza di un Piano paesaggistico avrebbe imposto in modo più stringente la salvaguardia delle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, caratterizzato da un'analoga vocazione di tutela, riconosciuta dal legislatore ligure (art. 68 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997) e dalle difese della stessa parte resistente.

La deroga censurata, nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal Piano territoriale di coordinamento paesistico, collide con il valore primario del paesaggio e dell'ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione.

5.5.4.– Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge reg. Liguria n. 39 del 1984.

6.– Con il quarto motivo del ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020, è impugnato, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 2, secondo periodo, e 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

6.1.– L'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge regionale citata stabilisce che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non possa essere inferiore a 2,40 metri.

Quanto all'art. 3, comma 3, prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche.

6.2.– Il ricorrente lamenta che tali disposizioni contrastino con quanto prescrive il decreto ministeriale 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) con riguardo alle altezze minime interne (art. 1) e ai requisiti di aeroilluminazione (art. 5).

Il citato decreto ministeriale fissa in 2,70 metri l'altezza minima interna utile dei locali destinati ad abitazione e consente di ridurre tale altezza a 2,40 metri «per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli». Operano regole peculiari per i Comuni montani posti al di sopra dei mille metri sul livello del mare e per gli edifici situati nell'ambito delle comunità montane, sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie.

La disciplina delle altezze minime dei locali di abitazione è stata integrata dal decreto interministeriale 26 giugno 2015 (Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici), che, all'Allegato 1, punto 2.3. «Prescrizioni», numero 4, consente di derogarle fino a un massimo di dieci centimetri, nel caso di installazione di impianti termici dotati di pannelli radianti a pavimento o a soffitto e nel caso di intervento di isolamento dall'interno.

Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, è l'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975 a imporre per tutti i locali degli alloggi, a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso», e a regolare l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile.

Il ricorrente sostiene che le disposizioni riguardanti l'altezza minima e i requisiti di aeroilluminazione, pur contenute in una fonte regolamentare, rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e si configurino come «limiti invalicabili nel rilascio dell'abitabilità», proprio perché sono improntate a finalità di «tutela della salute e sicurezza degli ambienti».

Poste tali premesse, il ricorrente ravvisa la violazione dell'art. 32 Cost., «per contrasto con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del D.M. 5 luglio 1975» e dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto che le disposizioni impugnate travalichino «il limite dei principi fondamentali dettati dallo Stato a tutela della salute e del governo del territorio».

6.3.– Occorre esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione Liguria.

6.3.1.– Ad avviso della parte resistente, le questioni sarebbero inammissibili.

La normativa statale invocata dalla parte ricorrente non sarebbe idonea, in quanto contenuta in una fonte regolamentare, «a supportare la dedotta violazione dell'assetto delle competenze legislative come delineato dalla Costituzione».

Né si potrebbe sostenere che le previsioni regolamentari rappresentino diretta attuazione degli artt. 218, 344 e 345 del r.d. n. 1265 del 1934.

Quanto agli artt. 218 e 344 del r.d. n. 1265 del 1934, essi si limiterebbero, rispettivamente, a individuare le materie dei regolamenti di igiene e sanità e a disciplinare la procedura per l'approvazione di tali regolamenti.

L'art. 345 del r.d. n. 1265 del 1934, d'altro canto, pur imponendo la conformità dei regolamenti citati alle disposizioni ministeriali, attribuirebbe a tali disposizioni il rango di «mere istruzioni di massima», inidonee, in quanto tali, a enunciare «principi fondamentali, inderogabili da parte delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente».

Pertanto, le disposizioni regolamentari potrebbero vincolare le Regioni, soltanto quando siano dettate dallo Stato nelle materie in cui lo stesso è titolare di competenza legislativa esclusiva.

Il vaglio di conformità all'art. 32 Cost. potrebbe riguardare soltanto la normativa in concreto adottata dal legislatore regionale.

Inammissibile sarebbe l'impugnazione dell'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 30 del 2019, in quanto carente di ogni supporto argomentativo in merito ai profili di contrasto con i parametri costituzionali invocati.

6.3.2.– Le eccezioni preliminari non meritano di essere accolte.

6.3.2.1.– Questa Corte ha affermato di recente, nel respingere analoga eccezione di inammissibilità (sentenza n. 54 del 2021, punto 2.1. del Considerato in diritto), che gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la normativa regionale di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente, quando definiscano e specifichino, in un ambito contraddistinto da un

rilevante coefficiente tecnico, il precetto posto dalla normativa primaria e formino così una unità inscindibile con le previsioni di tale normativa.

Le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, come integrate dal d.m. 26 giugno 2015 con specifico riguardo alle altezze interne, presentano una evidente natura tecnica. Adottate previo parere del Consiglio superiore di sanità, esse fanno corpo unico con quanto sancisce l'art. 218 del r.d. n. 1265 del 1934, che demanda al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, «che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce».

Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali, vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalla Regione Liguria.

6.3.2.2.– Sorretta da adeguata motivazione, e pertanto ammissibile, è anche la censura di violazione dell'art. 32 Cost. Il ricorrente argomenta che la normativa regolamentare mira a salvaguardare la salubrità e l'abitabilità degli ambienti ed è dunque inscindibilmente connessa con l'attuazione dell'art. 32 Cost.

6.3.2.3.– Ammissibile è anche il motivo di ricorso riguardante l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, previsione che si correla all'impugnato art. 3, comma 2, della medesima legge regionale e disciplina le modalità con le quali si può assicurare il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e di altezza minima interna.

Dal punto di vista del ricorrente, tali parametri si discosterebbero dalle prescrizioni della normativa statale e, pertanto, anche la normativa sulle modalità utili ad assicurarne il rispetto sarebbe affetta dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale.

6.4.– La questione, promossa con riguardo all'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, è fondata.

6.4.1.– Le previsioni in tema di altezze interne degli edifici, dettate dal d.m. 5 luglio 1975, si prefiggono di salvaguardare le condizioni di abitabilità e di agibilità degli edifici e rappresentano diretta attuazione delle prescrizioni stabilite dal r.d. n. 1265 del 1934, fonte normativa di rango primario (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 23 dicembre 2020, n. 8289). La norma secondaria attua e specifica l'imperativo contenuto nella norma primaria e ne definisce il contenuto minimo inderogabile, dal quale la verifica dell'abitabilità non può prescindere (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 26 marzo 2021, n. 2575).

L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima, ribadita da questa Corte (sentenza n. 256 del 1996) nello scrutinio della disciplina del condono (art. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie»), risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano.

Le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali nella materia «governo del territorio», vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio.

6.4.2.– Nel fissare requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale, la normativa regionale si pone in contrasto con il richiamato principio fondamentale.

6.4.2.1.– Non serve invocare – come fa la parte resistente – la circostanza che altre leggi regionali che hanno fissato requisiti analoghi non siano state impugnate. Tale circostanza è ininfluyente e non offre argomenti decisivi a sostegno dell'infondatezza delle questioni promosse.

6.4.2.2.– Non inducono a diverse conclusioni le affermazioni della sentenza di questa Corte n. 245 del 2018, richiamata a più riprese dalla Regione Liguria negli scritti difensivi.

Tale pronuncia non ha analizzato il tema della compatibilità delle previsioni della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni) con la normativa inderogabile posta dal d.m. 5 luglio 1975.

La legge abruzzese, finalizzata a promuovere il recupero di vani e locali accessori e di vani e locali seminterrati, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e del contenimento del consumo di suolo, è stata scrutinata da questa Corte in riferimento a diversi profili, attinenti, in particolare, alla normativa di principio del testo unico dell'edilizia, che assegna ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia (art. 2), attribuisce ai Comuni la potestà pianificatoria urbanistica (artt. 4 e 7) e individua l'attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici (art. 9).

6.4.2.3.– Quanto alla sentenza di questa Corte n. 54 del 2021, menzionata dalla difesa regionale nel corso della discussione all'udienza pubblica, essa si confronta espressamente con le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, per affermarne l'inapplicabilità alla speciale normativa in tema di sottotetti.

La pronuncia ricordata, tuttavia, non collima con la fattispecie oggi sottoposta al vaglio di questa Corte.

La ratio decidendi della sentenza citata si fonda sulla «peculiare morfologia» dei sottotetti e non può essere estesa all'eterogenea categoria degli immobili disciplinati dalla disposizione impugnata. Quest'ultima include locali accessori e pertinenze e, per tale vasta gamma di immobili, che non risultano accomunati da caratteristiche e morfologie peculiari, di per sé incompatibili per la loro conformazione con l'osservanza integrale dei limiti di altezza interna, non può che imporsi la forza cogente delle disposizioni invocate come parametro interposto.

Dettate a salvaguardia della salubrità degli ambienti e della salute di chi li abita e calibrate anche sulla specificità dei diversi locali abitativi e del contesto in cui sorgono, tali disposizioni rispondono a scelte statali, che non possono essere vanificate dalla disciplina regionale di dettaglio.

6.4.3.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

Restano assorbite le censure di violazione degli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo evocato con riferimento al contrasto con i principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente «tutela della salute».

6.4.4.– Non sono, per contro, fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

6.4.4.1.– Quanto all'altezza minima interna, la previsione che impone di assicurarne il rispetto anche con opere edilizie che possono interessare i prospetti del fabbricato o mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche deve ora essere letta alla luce dell'appena pronunciata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

I requisiti di altezza interna sono ora quelli imposti dalla normativa statale, illegittimamente derogati dalla disciplina regionale dichiarata costituzionalmente illegittima. Pertanto, non si ravvisa il denunciato contrasto e la questione non è fondata.

6.4.4.2.– Anche la questione concernente i parametri di aeroilluminazione non è fondata.

Il legislatore regionale non deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975. Tale previsione, richiamata dal ricorrente, impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso e detta anche una disciplina di dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire.

Non sussiste, pertanto, il contrasto con la normativa statale di principio che il ricorrente ha censurato.

Da tali rilievi discende la non fondatezza delle questioni promosse.

7.– Con il quinto motivo di ricorso, il ricorrente impugna, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, poi censurato, con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

7.1.– Nell'originaria formulazione la disposizione impugnata stabilisce che la legge regionale si applichi «agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo

edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento richiesto alla data di approvazione della delibera del Consiglio comunale di cui al comma 1».

Si tratta della delibera con cui il Consiglio comunale, «limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica», può individuare «parti del proprio territorio nelle quali non trovano applicazione le disposizioni» della legge in esame, riguardanti il «riutilizzo per l'uso residenziale dei locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati», e può altresì determinare «specifici ambiti del territorio comunale nei quali, in presenza di fenomeni di risalita della falda, è esclusa la possibilità di riutilizzo dei locali accessori e delle pertinenze di un fabbricato collocate in piani seminterrati».

Le previsioni della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 si applicano agli immobili realizzati successivamente, decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori.

7.2.– Il motivo di ricorso verte sull'asserita applicazione retroattiva delle deroghe previste dalla legge regionale «ad immobili per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio o l'approvazione dell'eventuale programma integrato di intervento».

Ad avviso del ricorrente, il «carattere innovativo, con efficacia retroattiva» della previsione censurata «potrebbe rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore». Si determinerebbe così la «regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento».

La previsione retroattiva dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 sarebbe sprovvista di «un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza» e lederebbe in maniera arbitraria «l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica», meritevole di particolare tutela «[n]ella specifica materia urbanistica».

Alla luce di tali rilievi, il ricorrente prospetta il contrasto con il principio di ragionevolezza enunciato dall'art. 3 Cost.

7.3.– Il medesimo contrasto è denunciato dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020, con riguardo all'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020.

La disposizione impugnata, nella versione oggi vigente, prevede l'applicazione della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 «ai locali, alle pertinenze e agli immobili, come definiti all'articolo 1, esistenti alla data della sua entrata in vigore o per la cui costruzione sia stato conseguito il titolo abilitativo edilizio prima della data di approvazione della deliberazione del Consiglio comunale di cui al comma 1».

Le modifiche apportate dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020 hanno soppresso il richiamo all'approvazione del programma integrato di intervento.

7.4.– Il ricorrente evidenzia che l'eliminazione del richiamo al programma integrato di intervento non sana i vizi di illegittimità costituzionale dedotti con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020.

Difatti, la portata derogatoria della disciplina sarebbe pur sempre «estesa con valenza retroattiva agli immobili già abilitati» e sacrificerebbe in modo arbitrario l'affidamento «dei controinteressati che si sono determinati sulla base dell'assetto normativo previgente».

7.5.– Le questioni, promosse con riguardo alla versione originaria e a quella oggi vigente dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, possono essere esaminate in una prospettiva unitaria, poiché identiche sono le argomentazioni addotte dal ricorrente e dalla Regione Liguria e identiche sono le censure.

7.6.– Occorre, in primo luogo, esaminare le eccezioni preliminari formulate dalla Regione Liguria.

7.6.1.– Con riguardo all'originaria formulazione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, impugnata con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020, la parte resistente ha eccepito l'improcedibilità delle censure. La disposizione sarebbe stata tempestivamente modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 e, pertanto, si potrebbe escludere, con ogni verosimiglianza, che nel frattempo essa abbia ricevuto concreta applicazione.

Da tali considerazioni si potrebbe evincere, nella prospettiva della parte resistente, il sopravvenuto venir meno dell'interesse al ricorso.

7.6.2.– L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nell'originaria versione, che includeva anche il richiamo al programma integrato di intervento, è entrato in vigore il 15 gennaio 2020. La legge regionale, difatti, è stata pubblicata il 31 dicembre 2019 sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 19, parte prima, e, in difetto di disposizioni di segno diverso, è entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, in base alle previsioni dell'art. 49, comma 2, della legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1, recante «Statuto della Regione Liguria».

Quanto alla legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha modificato la disposizione previgente e ha abrogato la previsione riguardante il programma integrato di intervento, è stata pubblicata il 12 febbraio 2020 sul Bollettino Ufficiale della Regione, n. 1, parte prima, ed è dunque entrata in vigore il 27 febbraio 2020, quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

La vigenza della norma per un apprezzabile arco di tempo – dal 15 gennaio 2020 al 27 febbraio 2020 – non avvalorava la sua mancata applicazione. Peraltro, nel regolare l'ambito di applicazione della nuova normativa, le previsioni impugnate producono effetti immediati e la parte resistente non ha allegato elementi circostanziati a sostegno della mancata applicazione nel periodo, non trascurabile, di vigenza.

Né tale sopravvenuta carenza di interesse si può desumere in maniera univoca dal contegno della parte ricorrente, che ha mostrato di coltivare l'impugnazione anche con riguardo all'originaria formulazione dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

7.6.3.– Con riguardo alla vigente formulazione della disposizione impugnata, la parte resistente ha eccepito l'inammissibilità in ragione della genericità delle argomentazioni svolte nel ricorso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare, si sarebbe limitato a escludere la natura soddisfacente delle innovazioni e a configurare una lesione dell'affidamento, senza offrire, tuttavia, argomenti persuasivi.

7.6.4.– Neppure tale eccezione può essere accolta.

Il ricorrente ha osservato che le sopravvenienze non hanno inciso sul nucleo precettivo della disposizione impugnata e non hanno posto rimedio al vulnus denunciato, che non risiede nell'inclusione del programma integrato di intervento, ma nella paventata regolarizzazione di abusi preesistenti.

Quanto alla lesione dell'affidamento, la parte ricorrente ha mostrato di evincerla dalla natura retroattiva della disposizione e ha svolto – anche a tale riguardo – un'argomentazione adeguata, che consente di cogliere il senso delle censure.

I rilievi del ricorso non presentano, pertanto, le lacune segnalate dalla difesa regionale a sostegno dell'eccezione di inammissibilità.

7.7.– Le questioni promosse con riguardo all'originaria e all'odierna formulazione della disposizione impugnata non sono fondate.

7.7.1.– Le censure di irragionevolezza, per arbitraria lesione di un affidamento meritevole di tutela, si incentrano sulla premessa che la disposizione impugnata, con la sua valenza retroattiva, regolarizzi gli abusi preesistenti.

7.7.2.– Tale regolarizzazione deve essere esclusa, alla luce del dato letterale della normativa impugnata e delle finalità che la ispirano.

7.7.2.1.– Nel promuovere il riutilizzo – per vari scopi – di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili, anche diruti, non utilizzati da almeno cinque anni, la legge reg. Liguria n. 30 del 2019 pone come requisito imprescindibile la legittima realizzazione o la regolare legittimazione alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, comma 3, della legge regionale citata, per i locali accessori e le pertinenze, e comma 4, per gli immobili non utilizzati).

Il legislatore regionale estende, inoltre, le misure di incentivo anche agli immobili per la cui costruzione sia stato già conseguito il titolo abilitativo edilizio – o, nella versione previgente, sia stato

approvato il programma integrato di intervento – prima della delibera del Consiglio comunale che individua le aree escluse, per esigenze di particolare tutela, dall'applicazione della legge.

Gli interventi disciplinati dal legislatore regionale riguardano dunque immobili legittimamente assentiti o comunque immobili per i quali si è positivamente concluso il vaglio dell'amministrazione che conduce al rilascio del titolo abilitativo o alla conclusione del programma integrato di intervento.

Alla luce del suo inequivocabile tenore letterale la disposizione impugnata non si risolve, quindi, nella regolarizzazione degli abusi già perpetrati.

7.7.2.2.– Tale asserita regolarizzazione è contraddetta anche dalla considerazione delle finalità perseguite dalla normativa in esame.

Essa si prefigge, all'art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, di promuovere gli interventi di riutilizzo, «con l'obiettivo di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo» e, secondo i principi generali (art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile), dispone per l'avvenire e si applica dunque alle opere ancora da realizzare.

Esula dalla finalità di una disciplina così congegnata la regolarizzazione di preesistenti condotte abusive, che non potrebbero essere ricondotte – da un punto di vista sia semantico sia finalistico – agli interventi di riutilizzo che il legislatore regionale intende favorire con misure mirate (negli stessi termini, per una fattispecie e per censure in gran parte analoghe, sentenza n. 118 del 2021, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

7.7.3.– La fattispecie sottoposta all'odierno scrutinio di costituzionalità non può essere assimilata, pertanto, a quella esaminata nella sentenza n. 73 del 2017, che il ricorrente richiama a fondamento delle censure.

Con la pronuncia indicata, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), che, dietro lo schermo dell'interpretazione autentica, avevano legittimato retroattivamente interventi difformi dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, in contrasto con il principio della doppia conformità.

Alle stesse conclusioni questa Corte è giunta nella sentenza n. 70 del 2020, con riguardo all'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)».

Anche in tale ipotesi la previsione impugnata, nel dichiarato intento di fornire l'interpretazione autentica della disciplina previgente, presentava nondimeno una portata innovativa, tale da rendere irragionevolmente legittime, in virtù della sua efficacia retroattiva, condotte che tali non erano allorché erano state attuate. Per questa via, il legislatore regionale aveva introdotto in maniera surrettizia una sanatoria, in contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità.

La disposizione impugnata nell'odierno giudizio, per contro, si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o che sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia, con il rilascio del titolo abilitativo o l'approvazione del programma integrato di intervento.

Essa delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria extra ordinem delle irregolarità preesistenti.

8.– Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 41 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), l'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che ha sostituito l'art. 12, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico).

8.1.– In virtù della disposizione impugnata, gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di sostituzione edilizia, finalizzati all'ampliamento degli «insediamenti produttivi esistenti destinati ad attività artigianali, industriali, agricole ed agrituristiche, ad alberghi tradizionali, a strutture turistico ricettive e ad attività socio-assistenziali e commerciali, con esclusione delle grandi strutture di vendita», non possono essere cumulati con «gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali entro soglie percentuali predeterminate» e possono essere realizzati, mediante il

procedimento unico disciplinato dall'art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012, «anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia».

La legge regionale fa salvo in ogni caso «il rispetto della dotazione dei parcheggi pertinenziali previsti dalla disciplina urbanistico comunale, nonché della dotazione di opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria per il soddisfacimento degli standard urbanistici necessari».

8.2.– Il ricorrente assume che «la deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, anche se operanti in salvaguardia», in mancanza di «prescrizioni che impongano comunque il rispetto delle norme contenute nella Parte II del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o in ogni caso del piano paesaggistico sovraordinato», invada «la sfera di potestà legislativa dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come esercitata con gli articoli 20 e 21 del Codice di settore, e con le norme dello stesso Codice che impongono la pianificazione congiunta (artt. 135, 143 e 145)».

In violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la disciplina regionale in esame incentiverebbe «l'ampliamento generalizzato dei complessi immobiliari in deroga agli strumenti pianificatori», senza salvaguardare l'applicazione della normativa statale riguardante i beni sottoposti a tutela.

La disposizione impugnata finirebbe così per «svuotare la funzione propria del piano paesaggistico», chiamato a «dettare, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni del caso, le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni», e infrangerebbe l'obbligo di pianificazione congiunta tra Stato e Regioni.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., «che attribuisce allo Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico».

8.3.– La Regione Liguria ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

8.3.1.– La disposizione impugnata non avrebbe innovato la disciplina degli interventi di ampliamento, già dettata dall'art. 12 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012.

La previsione che il ricorrente reputa lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato e dell'art. 9 Cost. sarebbe dunque «in vigore dal 2012» e non sarebbe stata introdotta dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che avrebbe soltanto raccordato la normativa previgente con il nuovo procedimento unico. Questi rilievi indurrebbero a ritenere la questione inammissibile.

8.3.2.– L'eccezione deve essere disattesa.

Nell'adeguare la disciplina dell'ampliamento degli insediamenti produttivi al procedimento autorizzatorio unico regionale (art. 10 della legge reg. Liguria n. 10 del 2012), la legislazione ligure conferma la deroga agli strumenti urbanistici, già contemplata dalla normativa previgente.

Tale circostanza, tuttavia, non preclude l'esame del merito, in quanto nei giudizi in via principale non opera l'istituto dell'acquiescenza e – nella prospettiva del ricorrente – la disposizione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte reitera la lesione insita nella disciplina anteriore (fra le molte, sentenze n. 25 del 2021, punto 17 del Considerato in diritto, e n. 106 del 2020, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Sussiste, pertanto, l'interesse a ricorrere contro una disciplina che riproduce l'originario contenuto lesivo in un sistema peraltro contraddistinto da un nuovo e peculiare procedimento autorizzatorio.

8.4.– Le questioni, promosse nei confronti dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, possono essere scrutinate nel merito.

Esse non sono fondate, nei termini di séguito precisati.

8.4.1.– Il ricorrente muove dall'assunto che la disposizione impugnata, nel derogare in via generale agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, non imponga il rispetto delle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e così consenta l'ampliamento anche di complessi immobiliari sottoposti a vincolo. Una disciplina così congegnata svilirebbe il ruolo essenziale del Piano paesaggistico, frutto di una elaborazione congiunta tra lo Stato e le Regioni.

8.4.2.– La disposizione impugnata ben può essere, tuttavia, interpretata in termini compatibili col dettato costituzionale.

8.4.2.1.– La deroga prevista dal novellato art. 12, comma 2, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012 è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un'estensione indeterminata, come si evince dalle indicazioni del comma 1, che valgono a delimitarne l'ampiezza. È prescritto, in termini generali, il rispetto della «destinazione d'uso prevista dalla pianificazione urbanistica comunale» (lettera b), e delle «distanze minime dalle costruzioni esistenti stabilite dalla strumentazione urbanistica comunale o dalla vigente legislazione in materia» (lettera d).

Alla luce del dato testuale, la deroga censurata non investe la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il fatto che tale disciplina, provvista di valenza generale e di autonoma forza precettiva, non sia richiamata, non comporta una deroga implicita, per le ragioni già illustrate nei punti 5.4.3.1. e 5.4.3.2. nello scrutinio dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

8.4.2.2.– Anche il contesto complessivo, in cui la disposizione impugnata si colloca, avvalorata tali conclusioni.

In una prospettiva di più efficace tutela, il legislatore regionale si è premurato di salvaguardare anche la «conformità con la disciplina del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico», deputato a svolgere la funzione di pianificazione del paesaggio nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico (art. 12, comma 1, lettera e, della legge reg. Liguria n. 10 del 2012).

Nella fattispecie ora sottoposta allo scrutinio di questa Corte non si ravvisa quella deroga alle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, che è a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019.

La legge regionale citata ha dettato ulteriori previsioni di dettaglio, allo scopo di preservare i valori ambientali e paesaggistici. A tali finalità si ispirano, in particolare, la salvaguardia delle alberature di pregio presenti nell'area di intervento (lettera f), la messa a dimora di alberature di alto fusto «negli ampliamenti degli insediamenti industriali ed artigianali, lungo i confini a contatto con insediamenti a destinazione d'uso diversa da quella produttiva» (lettera g), l'obbligo di assicurare «un armonico inserimento rispetto alla costruzione esistente» per gli ampliamenti degli alberghi tradizionali, delle strutture turistico ricettive e delle strutture socio-assistenziali (lettera h), l'obbligo di rispettare «le tipologie edilizie degli edifici esistenti» con riguardo agli ampliamenti degli edifici adibiti alle attività di agriturismo (lettera i).

8.4.3.– La disciplina regionale, intesa alla luce di tutte le previsioni in cui si articola, non si risolve nell'indistinta approvazione degli interventi di ampliamento di beni vincolati, in contrasto con i principi enunciati dall'art. 9 Cost., e non entra in conflitto con il Piano paesaggistico e con le regole che presiedono alla sua elaborazione congiunta, nel quadro della competenza legislativa esclusiva statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nei termini indicati, pertanto, la questione non è fondata.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2019, n. 30 (Disciplina per il riutilizzo di locali accessori, di pertinenza di fabbricati e di immobili non utilizzati), nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività di cui all'art. 13-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 febbraio 2020, n. 1 (Adeguamento della legislazione regionale in materia di disciplina edilizia per le attività produttive alla disciplina statale e altre disposizioni in materia di governo del territorio), nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge della Regione Liguria 22 agosto 1984, n. 39 (Disciplina dei piani territoriali di coordinamento);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 35 del 2020;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 35 del 2020;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, rispettivamente con i ricorsi di cui al reg. ric. n. 35 e n. 41 del 2020;

9) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui al reg. ric. n. 41 del 2020.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2021.

Sentenza: 11 maggio 2021, n. 125

Materia: Turismo - governo del territorio - tutela della concorrenza - tutela dell'ambiente e dei beni culturali - livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Parametri invocati: artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), m), ed s), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 52;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61 e 62;
- estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, e 79.

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), m), ed s), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

L'art. 23, comma 2, sarebbe lesivo della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza nella parte in cui prevede che la Regione adotti misure straordinarie, comprensive della concessione di contributi, a favore dei consorzi e delle società consortili di accoglienza e promozione turistica locale, in vista della realizzazione di campagne promozionali per il rilancio turistico della regione e il riavvio economico dell'intera filiera del comparto.

La Corte dichiara estinto il processo limitatamente alla norma in oggetto, che nelle more del giudizio è stata abrogata dall'art. 8 della legge della Regione Piemonte 1° ottobre 2020.

L'art. 79 viene impugnato là dove prevede che il Comune - al fine di recuperare e valorizzare immobili dismessi o in via di dismissione, nonché per favorire lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali oppure per agevolare interventi di rigenerazione urbana - possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, pubblici o privati, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti, sulla base di apposita convenzione. Tale disposizione avrebbe introdotto un nuovo tipo di intervento edilizio, attuabile, anche in deroga agli strumenti urbanistici, secondo modalità interamente lasciate all'autonomia negoziale delle parti, in contrasto con i principi fondamentali della materia del governo del territorio.

La Corte osserva che il sopravvenuto mutamento della normativa statale, per effetto dell'introduzione dell'art. 23-quater del d.p.r. 380/2001, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, *ha prodotto un sostanziale riallineamento della normativa regionale impugnata alle indicazioni del legislatore statale*. Il processo viene pertanto dichiarato estinto anche relativamente alla norma predetta.

L'art. 52 ha disposto la sospensione - dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 - della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni «per una nuova apertura di centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata avrebbe una chiara valenza anticoncorrenziale danneggiando quei titolari di grandi strutture di vendita che aspirino a iniziare una nuova attività commerciale nella Regione, rispetto a coloro che già operino sul territorio regionale o anche a coloro che operino in altri territori regionali.

Secondo la Consulta la questione è fondata. La disposizione in parola, nell'impedire per otto mesi la presentazione di istanze per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, ha posto in essere un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Piemonte, sotto il duplice profilo interregionale e intra-regionale, contraddicendo i principi di liberalizzazione delle attività commerciali stabiliti dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) e, in tal modo, violando la sfera di competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

L'art. 61 stabilisce la riduzione dei termini per la conclusione della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, chiamata ad approvare la proposta tecnica del progetto definitivo relativo a varianti strutturali o generali al piano regolatore generale comunale (PRG).

Secondo il ricorrente, tale "unilaterale" riduzione di termini inerenti al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale (PPR) avrebbe determinato una riduzione dei livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici, in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale, e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Nello specifico, da un lato sarebbe stato disatteso l'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che sancisce l'obbligo di disciplinare congiuntamente con il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) le modalità di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché le modalità per la verifica della coerenza delle varianti; dall'altro sarebbe stato violato l'art. 4 dell'accordo stipulato tra il MiBAC e la Regione Piemonte il 14 marzo 2017 per l'approvazione del piano paesaggistico regionale del Piemonte, giacché la norma regionale non consentirebbe agli uffici amministrativi del Ministero di svolgere un'istruttoria adeguata alla delicatezza dei valori in gioco.

La questione non è fondata. L'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prescrive che i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale. A tale scopo il medesimo art. 145, al comma 5, prescrive che la Regione, nel disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, nell'esercizio della sua competenza in materia di governo del territorio, assicuri la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo.

In questa prospettiva, il procedimento delineato dall'art. 15 bis della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) prevede che alla conferenza di copianificazione e valutazione partecipi, per le varianti al PRG nonché per quelle successive in caso di presenza di beni paesaggistici, anche il Ministero per i beni e le attività culturali, con diritto di voto. Il parere del Ministero, espresso in conferenza o trasmesso alla stessa, assume carattere vincolante in merito agli aspetti riguardanti i beni paesaggistici. Successivamente, la Regione ha stipulato, in data 14 marzo 2017, un accordo con il MiBAC finalizzato all'approvazione congiunta del PPR, in applicazione della normativa statale.

Nel complesso e articolato procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, la limitata riduzione dei termini prevista dalla norma impugnata non è tale da compromettere il coinvolgimento degli organi ministeriali. Tale coinvolgimento è, infatti, assicurato non solo in una molteplicità di sedi (prima e seconda conferenza di copianificazione e valutazione; tavolo tecnico) e in tutte le fasi delle stesse, ma anche dal particolare rilievo assegnato alla valutazione ivi espressa dal MiBAC, il cui parere è vincolante.

È, infine, impugnato l'art. 62, che incide sui requisiti inerenti all'individuazione delle varianti parziali al PRG, innalzando i limiti di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente, relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (tali limiti sono fissati rispettivamente in misura non superiore all'8 per cento nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, al 4 per cento nei comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, al 3 per cento nei comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti).

Secondo il ricofrente le suddette modifiche avrebbero sottratto unilateralmente una serie di interventi al necessario processo di conformazione dell'intero strumento urbanistico comunale al PPR, a cui deve partecipare il MiBAC in base all'art. 145 del d.lgs. 42/2004 e all'art. 4 del citato accordo del 14 marzo 2017; ciò in violazione del principio di leale collaborazione e della potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

La questione non è fondata. In presenza di determinati requisiti, la normativa regionale, e nello specifico l'art. 17 della l.r. Piemonte 56/1977, sottopone la variante parziale a una procedura di approvazione "semplificata" rispetto a quella prevista per le varianti generali. Questa procedura, *tuttavia, ove vi siano beni paesaggistici di cui all'art. 134 cod. beni culturali, non solo implica il coinvolgimento del MiBAC, chiamato a pronunciarsi in merito alla conformità della variante al PPR, ma assegna al parere favorevole di quest'ultimo un effetto determinante ai fini della stessa approvazione della variante* (art. 17, comma 7 della suddetta l.r. Piemonte 56/1977).

SENTENZA N. 125

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giancarlo CORAGGIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28-31 luglio 2020, depositato in cancelleria il 31 luglio 2020, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

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

deliberato nella camera di consiglio dell'11 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (reg. ric. n. 64 del 2020) gli artt. 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettere e), m), ed s), e terzo comma, e 120 della Costituzione.

Considerato che le citate disposizioni incidono su ambiti diversi e che, di conseguenza, sono impugunate sotto profili differenti, occorre procedere separatamente all'esame delle relative questioni.

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nelle more del giudizio, l'art. 23, comma 2, della legge regionale n. 13 del 2020 è stato abrogato dall'art. 8 della legge della Regione Piemonte 1° ottobre 2020, n. 22, recante «Modifiche alla legge regionale 15 maggio 2020, n. 12 (Primi interventi di sostegno per contrastare l'emergenza da Covid-19) e alla legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19)».

Con riguardo, poi, alla censura promossa nei confronti dell'art. 79 della medesima legge regionale n. 13 del 2020, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., si deve sottolineare che il sopravvenuto mutamento della normativa statale invocata come normativa interposta, per effetto dell'introduzione dell'art. 23-quater del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», ha prodotto un sostanziale riallineamento della normativa regionale impugnata alle indicazioni del legislatore statale.

Tali sopravvenienze normative hanno indotto il Consiglio dei ministri a deliberare, in data 29 aprile 2021, la rinuncia al presente ricorso, limitatamente all'impugnazione delle citate norme regionali.

La rinuncia parziale è stata accettata dalla Regione Piemonte e, di conseguenza, il processo va dichiarato estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, limitatamente alle questioni inerenti agli artt. 23, comma 2, e 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 (tra le tante, sentenze n. 104 e n. 72 del 2021).

3.– Ancora in linea preliminare, occorre esaminare la richiesta della resistente di dichiarare la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni aventi a oggetto l'art. 52 della citata legge regionale n. 13 del 2020.

Tale norma è impugnata perché ha disposto la sospensione, dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021, della possibilità di presentare istanze per l'apertura, nonché per il trasferimento di sede e per l'ampliamento di superficie di grandi strutture di vendita. La Regione, tenuto conto che la norma ha cessato di produrre i suoi effetti, poiché è spirato il termine ultimo della sospensione ivi prevista, ritiene che sussistano i presupposti perché venga dichiarata cessata la materia del contendere, assumendo che essa, nel breve periodo di vigenza, non abbia avuto applicazione.

3.1.–Tale richiesta non può essere accolta.

In linea con il costante orientamento di questa Corte, la cessazione della materia del contendere, a seguito di una modifica o dell'abrogazione delle norme impuginate, può dichiararsi solo quando si verificano, nel contempo, entrambe le seguenti condizioni e cioè «il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 200, n. 70 e n. 25 del 2020; n. 287 e n. 56 del 2019) (sentenza n. 7 del 2021)» (sentenza n. 82 del 2021).

Nella specie, al carattere satisfattivo della cessazione di efficacia della norma regionale impugnata, connessa non all'abrogazione, ma allo spirare del termine previsto per la sospensione ivi disposta, non si accompagna la condizione della sua mancata applicazione. La generica dichiarazione della difesa regionale, secondo cui la norma in esame non avrebbe avuto applicazione nel periodo della prevista sospensione delle istanze, non è sostenuta da alcun elemento, anche considerato che essa non richiedeva l'adozione di ulteriori atti per essere efficace.

4.– Si deve, dunque, passare all'esame del merito delle questioni promosse nei confronti del citato art. 52.

Quest'ultimo è impugnato in quanto, come si è anticipato, ha disposto la sospensione – dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 – della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni «per una nuova apertura di centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie degli esercizi di vendita, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e cioè delle grandi strutture di vendita.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata avrebbe una chiara valenza anticoncorrenziale a danno di quei titolari di grandi strutture di vendita che aspirino a iniziare una nuova attività commerciale (o a trasferire la sede o anche ad ampliare la superficie degli esercizi) nella Regione, rispetto a coloro che già operino sul territorio regionale o anche a coloro che operino in altri territori regionali. E ciò in contrasto con il principio di liberalizzazione delle attività commerciali affermato dal legislatore statale all'art. 31, comma 2, 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, secondo cui eventuali limitazioni alla citata attività possono essere stabilite solo per ragioni di protezione dei lavoratori, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, che, nella specie, non sussisterebbero. E con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La medesima norma regionale sarebbe, inoltre, lesiva della competenza statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto introdurrebbe, nell'ambito della Regione Piemonte e per i soli operatori economici della grande distribuzione, una deroga in peius alle garanzie procedurali previste, a livello statale, dall'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme

in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche in esame.

4.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è fondata.

4.1.1.– A partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, l'intero settore del commercio è stato segnato da svariati interventi di riforma, volti a «rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici» (sentenza n. 430 del 2007), e a «favorire l'apertura del mercato alla concorrenza» (sentenza n. 64 del 2007).

In questo itinerario riformatore si colloca l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, invocato dal ricorrente a integrazione del parametro costituzionale, là dove stabilisce, al comma 2, che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che tale disposizione, «oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore» (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a «“garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)» (ancora sentenza n. 98 del 2017), deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di «tutela della concorrenza». Quest'ultima costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016).

A causa della violazione di tale limite questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime diverse norme adottate dai legislatori regionali che ponevano vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali, a carico solo di alcuni operatori del settore (in specie, dei titolari di grandi strutture di vendita), in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014).

A tali previsioni è assimilabile la norma regionale impugnata.

L'art. 52 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, infatti, nell'impedire per otto mesi la presentazione di istanze per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, ha posto in essere un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Piemonte, sotto il duplice profilo interregionale e intra-regionale. Da un lato, gli operatori che avessero inteso svolgere liberamente l'attività commerciale nel territorio della Regione si sono trovati nell'impossibilità di farlo (e cioè di trasferire la sede, di ampliare la superficie di vendita o addirittura di aprire), rispetto agli operatori economici di altre Regioni, anche limitrofe. Dall'altro, all'interno della stessa Regione, agli aspiranti nuovi esercenti è stata opposta una barriera all'entrata che ha impedito loro di competere con chi già svolgeva l'attività commerciale. La norma regionale in esame, pertanto, contraddice i principi di liberalizzazione stabiliti dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 e, in tal modo, viola la sfera di competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

4.2.– La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. è assorbita.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'art. 61 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, che stabilisce la riduzione di una serie di termini inerenti all'attività della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, chiamata ad approvare la proposta tecnica del progetto definitivo relativo a varianti strutturali o generali al piano regolatore generale comunale (PRG).

Secondo il ricorrente, tale unilaterale e significativa riduzione di termini inerenti al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale (PPR) è stata disposta in violazione del principio di leale collaborazione e, in specie, dell'impegno di disciplinare congiuntamente con il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBAC) le modalità di

adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché le modalità per la verifica della coerenza delle varianti, previsto dall'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché dall'art. 4 dell'accordo stipulato tra il MiBAC e la Regione Piemonte il 14 marzo 2017 per l'approvazione del piano paesaggistico regionale del Piemonte. La norma regionale sarebbe in contrasto con quanto stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto non consentirebbe agli uffici amministrativi del Ministero – così come richiesto dall'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti anche: cod. beni culturali) – di svolgere un'istruttoria adeguata alla delicatezza dei valori in gioco, con conseguente riduzione dei livelli di tutela degli interessi ambientali e paesaggistici e violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

5.1.– La questione non è fondata per alcuno dei richiamati profili.

5.1.1.– La norma regionale impugnata incide sulla disciplina del procedimento di «[f]ormazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti generali e strutturali» dettata dall'art. 15 della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).

Tale disciplina rientra nella competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio. Essa delinea un procedimento complesso e articolato, in linea con i principi stabiliti dal legislatore statale agli articoli da 7 a 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), oltre che nei provvedimenti legislativi che, a partire dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici), hanno disposto il trasferimento alle Regioni della competenza in materia di urbanistica.

Nel procedimento regolato dal citato art. 15, la proposta tecnica del progetto preliminare di piano definita dal Comune, resa pubblica al fine di consentire a chiunque di presentare osservazioni e proposte (art. 15, comma 4), è sottoposta alla valutazione della prima conferenza di copianificazione e valutazione, i cui membri titolari del diritto di voto sono costituiti da un rappresentante, rispettivamente, del Comune, della Provincia, della Città metropolitana, ove istituita, e della Regione (art. 15-bis, comma 2). Essa è chiamata a esprimersi entro novanta giorni dalla prima seduta (inteso, a seguito della modifica introdotta dalla norma impugnata, quale termine massimo anche nel caso di approvazione di una variante generale, per cui in precedenza l'art. 11, comma 4, del regolamento regionale n. 1/2017, recante «Disciplina della conferenza di copianificazione e valutazione prevista dall'articolo 15-bis della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e del ruolo e delle funzioni del rappresentante regionale», prevedeva centoventi giorni), formulando osservazioni e contributi (art. 15, comma 6).

Sulla base di questi ultimi – e delle eventuali ulteriori osservazioni e proposte formulate da chiunque nel pubblico interesse (art. 15, comma 9) – il Comune giunge alla formulazione della proposta tecnica del progetto definitivo del piano e convoca la seconda conferenza di copianificazione e valutazione; quest'ultima si deve esprimere entro un termine che, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata, era di centoventi giorni dalla prima seduta, mentre ora è di novanta giorni e ha per oggetto l'analisi di tutti gli elaborati (art. 15, comma 11). È previsto, inoltre, che, ove vi sia il consenso unanime dei soggetti partecipanti aventi diritto di voto, il termine sia della prima che della seconda conferenza di copianificazione e valutazione possa essere prorogato per non più di trenta giorni. Per la seconda conferenza, prima della modifica apportata dalla norma impugnata, era invece possibile disporre una proroga per non più di sessanta giorni.

All'esito di tale procedimento, il citato art. 15 dispone che «[l]o strumento urbanistico è approvato con deliberazione del consiglio, che si esprime sulle osservazioni e proposte di cui al comma 9 e che dà atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda conferenza di copianificazione e valutazione» (comma 14). Si stabilisce, inoltre, che, in ogni caso, «lo strumento urbanistico può essere approvato solo se adeguato a tale definitiva valutazione» (comma 14).

Questo complesso procedimento è stato più volte modificato dal legislatore piemontese, anche in vista della necessità dell'adeguamento alle indicazioni dettate dal legislatore statale in tema di pianificazione paesaggistica.

In particolare, l'art. 145 cod. beni culturali, al fine di garantire la coerenza e la prevalenza delle previsioni dei piani paesaggistici regionali sugli strumenti urbanistici (comma 1), dispone che «[i] comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale» (comma 4).

A tale scopo il medesimo art. 145, al comma 5, prescrive che la Regione, nel disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, nell'esercizio della sua competenza in materia di governo del territorio, assicuri «la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

In questa prospettiva, il procedimento delineato dall'art. 15 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977 – che, in base all'art. 8-bis, comma 6, lettera b), della medesima legge regionale, deve essere seguito anche ai fini dell'adeguamento del PRG al PPR – ha subito modifiche e integrazioni proprio volte a garantire la partecipazione degli organi ministeriali.

In particolare, già l'art. 15-bis della medesima legge regionale n. 56 del 1977, introdotto dall'art. 3 della legge della Regione Piemonte 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013), ha previsto che, in tal caso, alla conferenza di copianificazione e valutazione partecipi anche il MiBAC, con diritto di voto, e ha attribuito al suo parere carattere vincolante in merito agli aspetti riguardanti i beni paesaggistici (comma 5-bis).

Successivamente, la Regione ha stipulato, in data 14 marzo 2017, un accordo con il MiBAC finalizzato all'approvazione congiunta del PPR, in applicazione di quanto statuito dall'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, nonché dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990. In esso, oltre alla disciplina del procedimento di approvazione congiunta del citato PPR, all'art. 4 si è anche inserito l'impegno delle parti «a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle Norme di Attuazione del PPR, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei Comuni, della Città Metropolitana, delle Province e degli Enti gestori delle Aree naturali protette dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo». E ciò «nel rispetto delle disposizioni del Titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del Titolo III (Pianificazione urbanistica) della l.r. n. 56 del 1977».

In puntuale applicazione di tali previsioni se, da un lato, si è portata a compimento l'elaborazione congiunta del PPR, dall'altro, sono state introdotte ulteriori norme regionali volte a rafforzare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al PPR. In particolare, il regolamento regionale del 22 marzo 2019 (n. 4/R), recante «Attuazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (Ppr), ai sensi dell'articolo 8-bis comma 7 della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 56 (Tutela e uso del suolo) e dell'articolo 46, comma 10, delle norme di attuazione del Ppr», ha dato vita a un Tavolo tecnico (art. 2, comma 6) costituito dalla Regione (Settori copianificazione urbanistica e territorio e paesaggio della Direzione ambiente, governo e tutela del territorio) e dal MiBAC (Segretariato e Soprintendenza), di cui ha previsto l'eventuale attivazione, nel caso di procedimento di approvazione della variante di adeguamento del PRG al PPR, sia nel periodo che intercorre tra la prima e la seconda seduta della prima conferenza di copianificazione, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria della variante, sia nell'ambito della seconda conferenza di copianificazione (art. 10, comma 10).

5.1.2.– Questa Corte ha ripetutamente affermato che il vincolo che si impone al legislatore regionale, sulla base dell'art. 145 cod. beni culturali e del paesaggio, è solo quello che quest'ultimo, nel dettare la propria disciplina di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, preveda adeguate forme di partecipazione degli organi ministeriali a tale procedimento (sentenze n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014). Ciò al fine di consentire un'istruttoria in cui le esigenze della pianificazione

territoriale, oggetto degli strumenti urbanistici assegnati alla competenza della Regione e degli enti locali, siano soddisfatte in armonia con la prevalente tutela degli interessi paesaggistici e ambientali coinvolti, affidata agli organi statali. Il coinvolgimento di questi ultimi, pertanto, è prescritto dalla normativa statale proprio in vista dell'obiettivo di assicurare un adeguato standard di tutela dell'ambiente.

Nella specie, la norma regionale impugnata, là dove riduce alcuni dei termini già previsti dalla legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, nell'ambito del procedimento di adeguamento del PRG al PPR, costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio e non contrasta con la normativa statale e con le esigenze di protezione dei valori paesaggistici e ambientali da essa garantite.

Nel complesso e articolato procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, la limitata riduzione dei termini prevista dalla norma impugnata non è tale da compromettere il coinvolgimento degli organi ministeriali.

Tale coinvolgimento è, infatti, assicurato – come si è ricordato – non solo in una molteplicità di sedi (prima e seconda conferenza di copianificazione e valutazione; tavolo tecnico) e in tutte le fasi delle stesse, ma anche dal particolare rilievo assegnato alla valutazione ivi espressa dal MiBAC, il cui parere è vincolante.

Anche a seguito delle modifiche introdotte dalla norma impugnata, la partecipazione prescritta dall'art. 145, comma 5, cod. beni culturali e dall'art. 4 dell'accordo, continua, in definitiva, a essere assicurata (sentenza n. 74 del 2021), nel rispetto delle indicazioni del legislatore statale e del principio di leale collaborazione, suggellato dal citato accordo, e in linea con le esigenze di un'adeguata ponderazione e tutela dei valori paesaggistico-ambientali.

6.– È, infine, impugnato l'art. 62 della citata legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 che, incidendo sui requisiti inerenti all'individuazione delle varianti parziali al PRG, innalza le percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentite dal piano vigente, relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive. Secondo il ricorrente, in tal modo, il legislatore regionale avrebbe declassato a varianti parziali interventi che, sulla base della disciplina previgente, si sarebbero dovute considerare varianti generali, per cui si impone l'adeguamento dell'intero strumento urbanistico al PPR, nonché la sottoposizione a VAS.

Tale modifica avrebbe sottratto unilateralmente una serie di interventi al necessario processo di conformazione dell'intero strumento urbanistico comunale al PPR, a cui deve partecipare il MiBAC in base all'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'art. 4 del citato accordo del 14 marzo 2017, in violazione del principio di leale collaborazione posto a base dell'accordo e prescritto dal legislatore statale, così determinando una lesione della competenza di quest'ultimo in materia di tutela dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela dei valori paesaggistico-ambientali di cui all'art. 9 Cost.

6.1.– Le questioni non sono fondate.

6.1.1.– Come si è anticipato al punto 5.1.1, la disciplina del procedimento di approvazione del PRG comunale e delle sue varianti, proprio perché inerente a uno dei principali strumenti urbanistici, costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il legislatore, con la legge reg. Piemonte n. 56 del 1977 e le sue successive modifiche, ha esercitato tale competenza, dettando, fra l'altro, la specifica regolamentazione delle varianti al già citato piano generale. Ha inoltre individuato, entro il perimetro dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, in specie dall'art. 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) e dalle successive modifiche, varianti generali, strutturali e parziali (art. 17 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977). Quanto a queste ultime – corrispondenti a quelle che, nel linguaggio del legislatore statale, «non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, strutturali e parziali» (art. 10, comma 1, della legge n. 1150 del 1942) – il citato art. 17 della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, ha precisato che esse non devono modificare l'impianto strutturale del PRG vigente, né incidere sulla funzionalità di infrastrutture a rilevanza

sovracomunale, né sull'individuazione di aree caratterizzate da dissesto attivo, né ancora modificare la classificazione dell'idoneità geologica all'utilizzo urbanistico, né gli ambiti individuati come insediamenti storici o beni culturali o paesaggistici e le relative norme di tutela (comma 5, lettere a, b, g e h).

Per rientrare fra le varianti parziali, l'art. 17 ha stabilito, inoltre, che gli interventi non devono aumentare o ridurre la quantità globale delle aree per servizi al di là di una certa percentuale, puntualmente indicata (comma 5, lettere c e d), né incrementare la capacità insediativa residenziale (comma 5, lettera e), così come le superfici territoriali o gli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, al di sopra di percentuali modeste, pure tassativamente indicate (comma 5, lettera f).

Su quest'ultimo specifico punto è intervenuto l'impugnato art. 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020.

Tale disposizione ha innalzato il limite massimo consentito in termini di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive, rispettivamente, dal 6 all'8 per cento nei Comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, dal 3 al 4 per cento nei Comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, infine dal 2 al 3 per cento nei Comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti. Ciò, peraltro, a condizione che l'incremento sia volto all'ampliamento e alla riorganizzazione di un'attività esistente e insediata nelle aree già destinate a tali attività e sia adeguatamente servito da opere di urbanizzazione primaria (comma 2, lettere da a a e).

In presenza di tutti i richiamati requisiti, la normativa regionale sottopone la variante parziale a una procedura di approvazione "semplificata" rispetto a quella prevista per le varianti generali (di cui all'art. 15 della medesima legge regionale n. 56 del 1977). Essa, tuttavia, ove vi siano beni paesaggistici di cui all'art. 134 cod. beni culturali, non solo implica il coinvolgimento del MiBAC, chiamato a pronunciarsi in merito alla conformità della variante al PPR, ma assegna al parere favorevole di quest'ultimo un effetto determinante ai fini della stessa approvazione della variante (art. 17, comma 7 della medesima legge regionale n. 56 del 1977).

6.1.2.– La citata disciplina svela la non fondatezza delle censure del ricorrente, basate sull'assunto secondo cui la modifica apportata dall'impugnato art. 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 avrebbe determinato la violazione dell'obbligo di assicurare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, prescritto dal legislatore statale nell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, e del connesso impegno assunto con il richiamato accordo del 14 marzo 2017, con conseguente riduzione dello standard di tutela dei valori paesaggistico-ambientali.

Occorre premettere che la puntuale modifica alla disciplina delle varianti parziali apportata dalla norma regionale impugnata in relazione a uno dei requisiti, già individuati dal medesimo legislatore regionale, ai fini della qualificazione di un intervento come variante parziale, deve ricondursi alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e che, d'altra parte, non è evocata dal ricorrente alcuna violazione dei principi fondamentali della materia.

Non si ravvisa, peraltro, il preteso contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale a tutela dei valori paesaggistico-ambientali, dal momento che la disciplina regionale – come si è ricordato – assicura, anche per l'approvazione delle varianti parziali, la partecipazione degli organi ministeriali.

Né, infine, si delinea la violazione dell'impegno assunto sulla base dell'accordo del 14 marzo 2017.

Infatti, nelle norme di attuazione del PPR, elaborato congiuntamente dal MiBAC e dalla Regione, in linea con tale accordo, all'art. 46, comma 9, si stabilisce che «[d]all'approvazione del PPR [...] ogni variante apportata agli strumenti di pianificazione, limitatamente alle aree da essa interessate, deve essere coerente e rispettare le norme del PPR stesso». Al comma 10 si rinvia a un regolamento regionale, previa intesa con il Ministero e sentita la Commissione consiliare competente, il compito di «disciplinare le modalità di adeguamento al PPR e la sua attuazione, nonché le modalità per la

verifica di coerenza delle varianti di cui al comma 9». Tale regolamento n. 4/R del 2019, nel dare attuazione al PPR, ha confermato che «[i]l MiBAC (Segretariato e Soprintendenza) partecipa alle procedure di approvazione delle altre tipologie di variante qualora le previsioni della variante ricadano su un'area o su un immobile sottoposto a tutela paesaggistica ai sensi dell'articolo 134 del Codice», in linea con quanto stabilito dall'art. 17, comma 7, della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, precisando che nella relazione illustrativa dedicata ai rapporti fra varianti parziali e PPR «sono richiamati gli eventuali beni paesaggistici e le componenti paesaggistiche del PPR presenti nell'area oggetto di variante e le norme del PPR interessate dalla variante stessa», e che «nella deliberazione di adozione delle varianti parziali è dichiarato espressamente il rispetto delle disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti e di tutte le altre norme del PPR».

Tale ultima indicazione conferma che la modifica regionale introdotta, grazie anche al coinvolgimento degli organi ministeriali, che è comunque assicurato, non sottrae le varianti parziali al rigoroso rispetto delle prescrizioni del PPR, né – come invece è accaduto in altre occasioni (sentenze n. 118 del 2019 e n. 197 del 2014) – alle necessarie verifiche ambientali, stabilite dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, competenza, quest'ultima, che funge da limite a quelle regionali (sentenza n. 197 del 2014), in quanto strumentale a garantire la primaria protezione dei valori paesaggistico-ambientali. La stessa normativa regionale, infatti, assicura che le varianti parziali siano, in ogni caso, sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla VAS (art. 17, comma 8, della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 52 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61 e 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 2, e 79 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 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'11 maggio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 giugno 2021.

Sentenza: 26 maggio 2021, n. 129

Materia: tutela della concorrenza, trasporto pubblico locale

Parametri invocati: artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27 «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)»

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge in oggetto nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della l.r. 39/2018;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge in oggetto nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della l.r. 39/2018, ha previsto che anche «*l'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività*» costituisce «*violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)*», ed è soggetto «*alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*»;
- 3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge in oggetto nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della l.r. 39/2018, ha previsto che anche «*l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9*» costituisce «*violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)*», ed è soggetta «*alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*», promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La legge regionale in oggetto è diretta a eliminare i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente).

Tale giudizio è stato definito con la dichiarazione dell'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le censure mosse all'art. 2 investono una disposizione che ne sostituisce un'altra della sopra richiamata l.r. 39/2018 – l'art. 4, comma 2 – non impugnata con il precedente ricorso, mentre quelle mosse all'art. 10 – incentrate sul comma 1, lettera c), di tale disposizione – contestano la modifica della previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

L'art. 2 della legge in oggetto sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della l.r. 39/2018, prevedendo, in particolare, che «*le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)*», devono presentare, «*prima*

dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

Tale disposizione, per il ricorrente, contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente*), secondo cui l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali. Inoltre, quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006. Secondo esso, tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Secondo il ricorrente, sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale, consistente nella presentazione di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza e sarebbe inoltre «*fortemente limitativo della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.*». Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe un «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

La Corte ha ritenuto fondata la questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Essa pone in evidenza che la legge 218/2003 stabilisce, innanzitutto, che «*l'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287*» (art. 1, comma 1).

In particolare, l'art. 5 di essa prevede, sotto la rubrica «*accesso al mercato*», che «*l'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale*» (comma 1) e che tale autorizzazione «*[...] consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio*» (comma 2).

Il comma 3 precisa poi che la medesima autorizzazione «*non è soggetta a limiti territoriali*» e che «*l'esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto, dell'attestato di idoneità professionale esteso all'attività internazionale*».

La Corte richiama, inoltre, la sua giurisprudenza precedente relativa alla identificazione dell'ambito materiale in cui si colloca la disciplina dettata dalla legge 218/2003: nella sentenza 30/2016, essa, scrutinando una disposizione regionale piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati qualora intendessero incrementare il parco autobus, ha affermato che con tale legge il legislatore statale ha voluto definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà. Il bilanciamento 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). Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge quadro per il trasporto di persone*

mediante autoservizi pubblici non di linea), che si applica ai servizi di taxi e a quelli di noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus.

L'art. 4, comma 2, della l.r. 39/2018, come sostituito dall'art. 2 della l.r. 27/2019, impone la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una «*stabile organizzazione*» e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea. La disposizione impugnata rinvia alla nozione di «*stabile organizzazione*» propria della disciplina tributaria, fornita in particolare dall'art. 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (*Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*), secondo cui tale espressione «*designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato*» (comma 1). Il legislatore tributario circoscrive tale nozione alle imprese non residenti in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive. Nella disposizione regionale in esame la «*stabile organizzazione*» è richiesta a fini del tutto estranei alla materia tributaria, e riguarda, oltre che le imprese non residenti in Italia autorizzate da un altro Stato membro dell'Unione europea all'attività di noleggio di autobus con conducente, anche quelle residenti in Italia che hanno ottenuto analoga autorizzazione in una regione diversa dalla Puglia.

In entrambi i casi, il contenuto precettivo della norma è chiaro: gli imprenditori appartenenti alle descritte categorie, se intendono svolgere il servizio in Puglia mediante una «*stabile organizzazione*», sono tenuti a munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP comunale.

Alla luce dei principi esposti in precedenza, la Corte ha ritenuto tale previsione lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di «*tutela della concorrenza*», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La richiesta di un'autorizzazione supplementare contrasta, infatti, con il divieto di porre limiti territoriali all'autorizzazione originaria, espressamente stabilito all'art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, che costituisce espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, in quanto concorre a definire l'assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare. In ogni caso, la richiesta di un'apposita SCIA, per poter svolgere l'attività in Regione tramite un'organizzazione stabile ivi insediata, rappresenterebbe comunque un ostacolo effettivo alla libera concorrenza, poiché, in applicazione della norma censurata, per gli imprenditori autorizzati altrove che intendano insediarsi nel territorio pugliese sono previsti maggiori oneri rispetto a quelli cui sono soggetti coloro che già svolgono il servizio nello stesso territorio in base a un'autorizzazione rilasciata nella stessa Regione Puglia. Infine, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2020, n. 83 del 2018, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

L'art. 10 della l.r. 27/2019 ha modificato l'art. 12 della l.r. 39/2018 «*Tipologie di infrazioni e sanzioni amministrative pecuniarie*». La disposizione è impugnata solo nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1, sostituisce il comma 4 di tale articolo, prevedendo che «*l'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00*». Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe così creato una fattispecie «sovrapposta» a quella prevista all'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*), che assoggetta «*chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma [...], se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731*», oltre alla «*sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi*».

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe pertanto la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., alla quale si dovrebbe ricondurre la «*circolazione stradale*» e la relativa disciplina sanzionatoria. Sarebbe violata, inoltre, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui alla lettera l) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost.

La Corte ha ritenuto fondata la questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.. Infatti, secondo la sua costante giurisprudenza, la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base all'art. 117, secondo comma, Cost.: sicurezza, ordinamento civile, ambiente (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

In linea generale, la Corte ha osservato che «l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale.

L'invocato art. 85, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 (Cod. strada), che nella sua prima parte, sanziona l'esercizio "abusivo" dell'attività di noleggio di autobus con conducente, è espressione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di disciplinare diversamente la sanzione per lo stesso comportamento già sanzionato dalla legge statale. La disposizione regionale impugnata, pertanto, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. La pronuncia di illegittimità costituzionale non investe, tuttavia, il trattamento sanzionatorio dettato per l'inosservanza dell'art. 9 della l.r. 39/2019, per il quale non opera il limite costituito dall'art. 85, comma 4, cod. strada. Il citato art. 9 prevede, infatti, sotto la rubrica «*documenti di viaggio*», l'obbligo di apporre nella parte anteriore di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio uno speciale «*contrassegno*» recante l'indicazione del numero di targa, in modo tale che esso sia «*agevolmente visibile dall'esterno*» (commi 1 e 2), e prescrive inoltre che «*a bordo di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio [sia] conservata copia conforme della SCIA*» (comma 3). La violazione di tale obbligo, dunque, riguarda prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio, sanzionate dal novellato comma 4 dell'art. 12 della l.r. 39/2018, e non ricade nell'ambito delle violazioni sostanziali coperte dalla sanzione prevista dall'art. 85, comma 4, cod. strada.

L'ulteriore questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. resta assorbita per la parte della disposizione colpita dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, mentre è infondata per quella relativa al trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019. Per questa parte, infatti, la disposizione costituisce espressione della potestà regionale di determinare la misura delle sanzioni pecuniarie per la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione, nel rispetto dei limiti definiti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 218 del 2003, dall'art. 1, comma 5, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004, recante «*Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della L. 11 agosto 2003, n. 218*».

SENTENZA N.129

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 10, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 agosto-2 settembre 2019, depositato in cancelleria il 3 settembre 2019, iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udita nell'udienza pubblica del 25 maggio 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere e), h) ed l) della Costituzione.

La menzionata legge reg. Puglia è diretta a eliminare i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2018 in riferimento alla disciplina sul noleggio di autobus con conducente di cui agli artt. 5, commi 1, 2, 5 e 6, 11, comma 1, 12, comma 2, 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente). Tale giudizio è stato definito con ordinanza n. 226 del 2020, che ha dichiarato l'estinzione del processo a seguito della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le censure mosse all'art. 2 investono una disposizione che ne sostituisce un'altra della sopra richiamata legge reg. Puglia n. 39 del 2018 – l'art. 4, comma 2 – non impugnata con il precedente ricorso, mentre quelle mosse all'art. 10 – incentrate sul comma 1, lettera c), di tale disposizione – contestano la modifica della previsione sanzionatoria dell'art. 12 della stessa legge regionale, che viene censurata per ragioni e con riferimento a parametri diversi da quelli già fatti valere in occasione dell'impugnazione della norma modificata.

2.– L'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 sostituisce il comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo, in particolare, che «[l]e imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro della Unione europea, che esercitano il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione ai sensi dell'articolo 162 del

decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi)», devono presentare, «prima dell'avvio dell'attività in Puglia, [...] apposta segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale».

Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 5, commi 1 e 3, della legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), alla cui stregua l'autorizzazione della regione (o degli enti locali a ciò delegati) allo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente non è soggetta a limiti territoriali. Inoltre, quanto alle imprese autorizzate in un altro Stato membro dell'Unione europea, contrasterebbe con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006, alla cui stregua tali imprese possono esercitare liberamente l'attività di noleggio di autobus con conducente in altri Stati membri mediante «trasporti di cabotaggio», avendo a bordo solo la copia certificata della licenza comunitaria e un foglio di viaggio.

Sarebbe dunque violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto l'onere aggiuntivo imposto dal legislatore regionale, consistente nella presentazione di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), renderebbe più difficoltoso l'avvio di nuove attività in Puglia, rappresentando una barriera all'ingresso limitativa della libertà di concorrenza, e sarebbe inoltre «fortemente limitativ[o] della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.». Sarebbero violati anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli indicati parametri interposti di diritto dell'Unione europea, e l'art. 3 Cost., in quanto la norma regionale introdurrebbe un «trattamento differenziato e discriminatorio tra i vari operatori economici».

2.1.– Preliminarmente, va escluso che il richiamo all'art. 41 Cost. contenuto nel corpo del ricorso introduca un'autonoma questione di legittimità costituzionale. Esaminata nel contesto in cui si colloca, e in assenza di specifiche considerazioni al riguardo, la deduzione costituisce piuttosto un argomento a sostegno della censura di violazione della competenza statale in materia di concorrenza, nella cui ampia nozione rientra, come si vedrà, ogni scelta legislativa che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato.

Sempre in via preliminare, devono essere considerate inammissibili le questioni proposte ex artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in quanto riferite a parametri non indicati nella relazione ministeriale richiamata nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione (ex plurimis, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

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

La lamentata violazione si concreterebbe nel contrasto della disposizione impugnata con i parametri interposti dei commi 1 e 3 dell'art. 5 della legge n. 218 del 2003, sicché occorre verificare se tale normativa costituisce espressione dell'invocato titolo di competenza statale esclusiva.

La legge n. 218 del 2003 detta, come indica il suo titolo, la «[d]isciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente», e stabilisce, innanzitutto, che «[l]'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza secondo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287» (art. 1, comma 1).

La stessa legge n. 218 del 2003 individua «i principi e le norme generali a tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente, nel rispetto dei principi e dei contenuti normativi fissati dall'ordinamento comunitario» (art. 1, comma 2), con il fine di «garantire [...]: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera

circolazione delle persone; b) la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (comma 4).

L'art. 5, che viene qui in specifico rilievo, prevede, sotto la rubrica «[a]ccesso al mercato», che «[l]'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio, alle imprese in possesso dei requisiti relativi alla professione di trasportatore su strada di viaggiatori, di apposita autorizzazione da parte delle regioni o degli enti locali allo scopo delegati in cui dette imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale» (comma 1), e che tale autorizzazione «[...] consente lo svolgimento professionale dell'attività di noleggio di autobus con conducente e l'immatricolazione degli autobus da destinare all'esercizio» (comma 2). Il comma 3 precisa poi che la medesima autorizzazione «non è soggetta a limiti territoriali» e che «[l]'esercizio dei servizi internazionali è, peraltro, subordinato al possesso, da parte del titolare, del legale rappresentante o di chi dirige, in maniera continuativa ed effettiva, l'attività di trasporto, dell'attestato di idoneità professionale esteso all'attività internazionale».

Questa Corte ha già avuto modo di identificare l'ambito materiale in cui si colloca la disciplina dettata dalla legge n. 218 del 2003.

Scrutinando una disposizione regionale piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati qualora intendessero incrementare il parco autobus, la sentenza n. 30 del 2016 ha affermato che, «[c]on la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale 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)». Nella stessa sentenza questa Corte ha conseguentemente ritenuto che la censurata previsione regionale, in quanto non contemplata dalla normativa statale, si risolvesse in una restrizione ai danni degli operatori economici della Regione Piemonte, eccedendo «i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della “tutela della concorrenza”».

Successivamente, scrutinando un'analogha norma regionale che vietava alle imprese del settore «l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri [...]», questa Corte ha precisato che «[l]a legge n. 218 del 2003 costituisce [...] esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto» (sentenza n. 5 del 2019). Nella medesima sentenza si è poi affermato che «[l]a sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale», e che tale disciplina statale uniforme, prescrivendo «[...] espressamente alle regioni di adottare atti normativi “rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge” (art. 4, comma 1, della legge n. 218 del 2003), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto (nel caso di specie, non di linea)».

Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), che si applica ai servizi di taxi e a quelli di noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus. Occupandosi di una 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», aggiungendo 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).

Negli stessi termini, sempre con specifico riguardo alla disciplina del servizio di NCC dettata dalla legge n. 21 del 1992, si è espressa la sentenza n. 56 del 2020, alla cui stregua la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l'assetto di un mercato «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».

2.2.1.– L'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, come sostituito dall'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, impone la presentazione della SCIA allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) comunale anche alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una «stabile organizzazione» e siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea.

La disposizione impugnata rinvia alla nozione di «stabile organizzazione» propria della disciplina tributaria, fornita in particolare dall'art. 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), secondo cui tale espressione «designa una sede fissa di affari per mezzo della quale l'impresa non residente esercita in tutto o in parte la sua attività sul territorio dello Stato» (comma 1). Il legislatore tributario circoscrive tale nozione alle imprese non residenti in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive.

Nella disposizione regionale in esame la «stabile organizzazione» è richiesta a fini del tutto estranei alla materia tributaria, e riguarda, oltre che le imprese non residenti in Italia autorizzate da un altro Stato membro dell'Unione europea all'attività di noleggio di autobus con conducente, anche quelle residenti in Italia che hanno ottenuto analoga autorizzazione in una regione diversa dalla Puglia.

In entrambi i casi, il contenuto precettivo della norma è chiaro: gli imprenditori appartenenti alle descritte categorie, se intendono svolgere il servizio in Puglia mediante una «stabile organizzazione», sono tenuti a munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP comunale.

Alla luce dei principi esposti in precedenza, la previsione viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La richiesta di un'autorizzazione supplementare contrasta, infatti, con il divieto di porre limiti territoriali all'autorizzazione originaria, espressamente stabilito all'art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003, norma, quest'ultima, che costituisce espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, in quanto concorre a definire l'assetto di interessi inerenti al mercato del noleggio di autobus con conducente, che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare.

D'altro canto, è agevole osservare che, anche in assenza di una previsione espressa come quella appena citata, la richiesta di un'apposita SCIA, per poter svolgere l'attività in Regione tramite un'organizzazione stabile ivi insediata, rappresenterebbe comunque un ostacolo effettivo alla libera concorrenza, poiché, in applicazione della norma censurata, per gli imprenditori autorizzati altrove che intendano insediarsi nel territorio pugliese sono previsti maggiori oneri rispetto a quelli cui sono soggetti coloro che già svolgono il servizio nello stesso territorio in base a un'autorizzazione rilasciata nella stessa Regione Puglia.

È stata così introdotta una barriera all'ingresso nel mercato pugliese dei noleggiatori di autobus con conducente. Né muta tale conclusione il presupposto applicativo consistente nella condizione

della «stabile organizzazione» in Regione dei nuovi operatori. Non solo infatti la circostanza dell'insediamento territoriale è, di per sé, inidonea a giustificare l'aggravio autorizzativo imposto dal legislatore regionale, ma la sua previsione rafforza l'effetto anticompetitivo della norma, in quanto discrimina le imprese già autorizzate in altre regioni o in altri Stati membri dell'Unione europea che intendono accedere al mercato pugliese non occasionalmente ma con un'organizzazione aziendale fissa.

Infine, la disposizione impugnata si pone in contrasto anche con il più generale divieto per il legislatore regionale – costantemente affermato da questa Corte in applicazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120 Cost., ma derivante anche dalla riserva alla competenza statale esclusiva della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2020, n. 83 del 2018, n. 264 del 2013, n. 124 del 2010, n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018.

3.– L'art. 10 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019 ha modificato l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, che reca la rubrica «Tipologie di infrazioni e sanzioni amministrative pecuniarie».

Ancorché il ricorso investa letteralmente l'intero art. 10, dal tenore delle censure si evince con chiarezza che la disposizione è impugnata solo nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1, sostituisce il comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, prevedendo che «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività, nonché l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 9, costituiscono violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b), e sono soggette alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00».

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe così creato una fattispecie “sovrapposta” a quella prevista all'art. 85, comma 4, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che assoggetta «[c]hiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso [...] alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma [...], se si tratta di autobus, da euro 430 ad euro 1.731» (così aggiornati i precedenti importi «da euro 431 ad euro 1.734», a decorrere dal 1° gennaio 2021, con il decreto del Ministro della giustizia 31 dicembre 2020, recante «Aggiornamento degli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti a violazioni al codice della strada»), oltre alla «sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi».

La disposizione impugnata violerebbe pertanto la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., alla quale si dovrebbe ricondurre la «circolazione stradale» e la relativa disciplina sanzionatoria. Sarebbe violata, altresì, la competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e ordinamento civile e penale di cui alla lettera l) dello stesso secondo comma dell'art. 117 Cost.

3.1.– La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., nei limiti di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base all'art. 117, secondo comma, Cost.: sicurezza, ordinamento civile, ambiente (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

In linea generale, questa Corte ha osservato che «[...] l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”», e che «[d]el

tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i "principi generali" della disciplina, esplicitamente dichiara che "la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato"» (sentenza n. 428 del 2004).

L'invocato art. 85, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 (d'ora in avanti: cod. strada), che nella sua prima parte sanziona l'esercizio "abusivo" dell'attività di noleggio di autobus con conducente, si deve pertanto considerare espressione della competenza esclusiva statale in materia di sicurezza, con conseguente impossibilità per il legislatore regionale di disciplinare diversamente la sanzione per lo stesso comportamento già sanzionato dalla legge statale. La disposizione regionale impugnata, pertanto, prevedendo una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La pronuncia di illegittimità costituzionale non investe, tuttavia, il trattamento sanzionatorio dettato per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019, per il quale non opera il limite costituito dall'art. 85, comma 4, cod. strada.

Il citato art. 9 prevede, infatti, sotto la rubrica «[d]ocumenti di viaggio», l'obbligo di apporre nella parte anteriore di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio uno speciale «contrassegno» recante l'indicazione del numero di targa, in modo tale che esso sia «[...] agevolmente visibile dall'esterno» (commi 1 e 2), e prescrive inoltre che «[a] bordo di ogni autobus immatricolato per l'attività di noleggio [sia] conservata copia conforme della SCIA» (comma 3). La violazione di tale obbligo, dunque, riguarda prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente al servizio, sanzionate dal novellato comma 4 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, e non ricade nell'ambito delle violazioni sostanziali coperte dalla sanzione prevista dall'art. 85, comma 4, cod. strada.

Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, ha previsto che anche «[l]'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all'articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetto «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00».

L'ulteriore questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. resta assorbita per la parte della disposizione colpita dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, mentre è infondata per quella relativa al trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 39 del 2019. Per questa parte, infatti, la disposizione costituisce espressione della potestà regionale di determinare la misura delle sanzioni pecuniarie per la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione, nel rispetto dei limiti definiti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 218 del 2003, dall'art. 1, comma 5, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004, recante «Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della L. 11 agosto 2003, n. 218».

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Puglia 5 luglio 2019, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente)», nella parte in cui sostituisce l'art. 4, comma 2, della legge della Regione Puglia 16 luglio 2018, n. 39 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del

2018, ha previsto che anche «[l]’esercizio dell’attività di noleggio in assenza di SCIA di cui all’articolo 5 ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell’attività» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetto «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00»;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 1, lettera c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, nel sostituire l’art. 12, comma 4, della legge reg. Puglia n. 39 del 2018, ha previsto che anche «l’inosservanza delle disposizioni di cui all’articolo 9» costituisce «violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, ai sensi del comma 1, lettera b)», ed è soggetta «alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a euro 1.500,00», promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2021.

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 132

Materia: finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - coordinamento della finanza pubblica

Parametri invocati: articolo 117, commi secondo, lettera m) e terzo, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”»;
- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge Regione Veneto n. 10 del 2020;
- infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

L'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni) autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università degli studi di Padova per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia nella città di Treviso, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto. Il comma 2 del medesimo articolo provvede alla copertura finanziaria della spesa stabilendo che agli oneri, come indicati e quantificati nella somma di euro 1.570.000,00 annui, si faccia fronte con le risorse del Fondo Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 “Tutela della salute”, Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020-2022.

Con un primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettera m) e terzo della Costituzione in quanto avendo la Regione imputato gli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo e a contratto alle risorse del bilancio vincolate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) avrebbe inciso negativamente su questi ultimi e violato altresì l'articolo 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), che impone il vincolo

integrale all'erogazione dei LEA per le spese a ciò destinate. E da tale operazione di spesa, ovvero da tale copertura degli oneri, che per l'Avvocatura erariale deriverebbe la violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Per la Corte costituzionale la questione sollevata è fondata nei limiti di seguito esposti.

Punto di partenza è la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei LEA come si è venuta a configurare anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. La Corte ricorda 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” (sentenze nn. 62 e 72 del 2020). Infatti, la trasversalità e la supremazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa “impongono una visione (...) sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.” (sentenza n. 169 del 2017). Tale sinergia tra Regioni e Stato trova comunque un argine invalicabile poiché 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 senza poterne differire l'efficacia. I costi, i tempi e la qualità delle prestazioni indicate nelle disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano, per quanto riguarda il finanziamento e la concreta garanzia dei LEA, una leale cooperazione tra Stato e Regioni in forza della quale al legislatore statale spetta predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione di tale garanzia e alle Regioni il compito di collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari. Il che equivale a dire che è compito delle Regioni la doverosa separazione in termini di sostenibilità finanziaria del fabbisogno dei LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari. Infatti, l'articolo 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Dal ricostruito quadro normativo in tema di determinazione ed erogazione dei LEA e dei relativi principi contabili deriva l'impossibilità per le Regioni di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese diverse da quelle quantificate per la copertura dei LEA, ancorché di natura sanitaria. Solo in caso di produzione di risparmi derivati da una gestione virtuosa delle risorse destinate alla garanzia dei LEA, le Regioni potrebbero mantenere nella loro disponibilità i risparmi così ottenuti e destinarli a finalità sanitarie diverse rispetto al finanziamento dei LEA, risultando questi, evidentemente, già garantiti in maniera adeguata. Sulla base di tale ricostruzione, la Corte decide per l'illegittimità costituzionale delle norme in esame dal momento che la chiamata dei professori di ruolo e di quelli a contratto non è riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, non corrispondendo ad alcuna delle prestazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione dei livelli di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); né può considerarsi strumentale all'erogazione dei LEA tale da giustificare l'imputazione dei relativi costi alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA. Pertanto, la Regione non può coprire tali oneri utilizzando le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA poiché violerebbe il principio dell'indefettibile individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni e dell'integrale vincolo all'erogazione di questi. Dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge veneta, limitatamente alle parole “con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo

per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario)" e dell'art. 1, comma 2, della citata legge regionale che reca la norma finanziaria. La Corte precisa che ad essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è l'impegno della Regione a sostenere l'attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti universitari dal momento che costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA.

L'Avvocatura erariale impugna l'articolo 1 della legge veneta anche con un secondo motivo di ricorso con il quale lamenta che il legislatore regionale, prevedendo la stipula di una convenzione per l'attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale in medicina e chirurgia, concorrerebbe all'aumento dell'offerta formativa dell'Ateneo padovano, senza alcun riferimento all'effettivo fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale. La norma sarebbe in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica.

Per la Corte la questione è infondata poiché il legislatore regionale non autorizza alcun incremento del numero dei posti per le immatricolazioni limitandosi invece a sostenere l'attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia disposta dall'ateneo padovano in forza della propria autonomia didattica. Invero, il contingente annuale dei posti è determinato discrezionalmente dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica sulla base sia dell'offerta formativa che annualmente viene espressa dal sistema universitario, e che è il risultato della somma delle singole offerte potenziali espresse da ciascun ateneo; sia dal fabbisogno di personale medico stabilito per il Servizio sanitario nazionale.

SENTENZA N. 132

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-19 giugno 2020, depositato in cancelleria il 19 giugno 2020, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;
udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2021 il Giudice relatore Franco Modugno;
uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto;
deliberato nella camera di consiglio del 12 maggio 2021.

Ritenuto in fatto

(omissis)

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 16-19 giugno 2020 e depositato il 19 giugno 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, della Costituzione.

1.1.– L'impugnato art. 1, comma 1, autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università degli studi di Padova per sostenere l'attivazione di un corso di laurea a ciclo unico in medicina e chirurgia nella città di Treviso, con l'assunzione degli oneri da parte della Regione per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto.

Al comma 2 del citato articolo si prevede che a tali oneri, quantificati nella somma di euro 1.570.000,00 annui, si fa fronte «con le risorse del Fondo Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 “Tutela della salute”, Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020-2022».

2.– Con un primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, il quale, prevedendo che la Regione assuma gli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo e a contratto, avrebbe imputato tali spese alle risorse di bilancio vincolate al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti: LEA) e quindi inciso negativamente su questi ultimi; il legislatore veneto, così disponendo, avrebbe, altresì, violato 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), che imporrebbe il vincolo integrale all'erogazione dei LEA per le spese a ciò destinate.

Dalle esposte ragioni deriverebbe la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.1.– Occorre preliminarmente chiarire che, sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri impugni l'intero art. 1 della richiamata legge regionale, i dubbi di legittimità costituzionale espressi con tale motivo di ricorso hanno ad oggetto il comma 1 nella parte in cui prevede che la Regione si faccia carico degli oneri per la chiamata dei docenti di ruolo, nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'art. 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) e la relativa norma di copertura finanziaria, espressa dal successivo comma 2.

2.2.– Sempre in via preliminare è opportuno richiamare la disciplina in tema di finanziamento ed erogazione dei LEA, come si è venuta a determinare, anche alla luce della giurisprudenza di questa Corte.

2.2.1.– Si deve, anzitutto, ribadire 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)» (sentenza n. 72 del 2020).

Infatti, «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.» (sentenza n. 169 del 2017).

Su tali basi, occorre, poi, ricordare 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 del 2020).

Centrale risulta, pertanto, il canone di «leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA», in forza del quale al legislatore statale spetta «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)» (così ancora sentenza n. 62 del 2020).

Non vi è «dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria», il che equivale ad affermare «la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari» (così sentenza n. 169 del 2017).

2.2.2.– Centrali in tale contesto sono le previsioni contenute nell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale «stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019).

Il citato art. 20, non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (al

comma 2, lettera a) prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate».

2.2.3.– Pertanto, dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava – come rileva correttamente l'Avvocatura generale – l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi.

2.2.4.– Ciò non esclude che, laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, le stesse possano legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie – come quelle previste dalla norma censurata – rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti.

È lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011, all'art. 30, comma 1, terzo periodo, a prevedere che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie». Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio.

2.3.– Sulla base di tali premesse, le questioni promosse in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, che possono essere valutate in modo unitario, sono fondate.

2.3.1.– La chiamata dei professori di ruolo e dei docenti a contratto, innanzitutto, non è riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, non corrispondendo ad alcuna delle prestazioni previste dal 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).

2.3.2.– La disposizione regionale impugnata non è, poi, giustificabile, neppure ritenendo che la chiamata di docenti universitari, per le attività che questi saranno destinati a svolgere, possa considerarsi strumentale all'erogazione dei LEA.

Per un verso, nonostante l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica, che il personale medico-docente è destinato a svolgere, siano poste in un rapporto di stretta compenetrazione e legate dal nesso funzionale – come, da tempo, ha avuto modo di chiarire questa Corte (fra le molte, sentenze n. 71 del 2001, n. 136 del 1997, n. 126 del 1981 e n. 103 del 1977) e come previsto dalla stessa normativa di settore, ossia dal decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419) – esse non sono riconducibili ad unità sul piano materiale e concettuale.

Pur se rivolte al necessario coordinamento, tali attività, infatti, si mantengono tra loro distinte, di modo che, neppure ponendo l'accento sull'attività assistenziale, la quale rappresenta una parte della complessiva attività che il corpo docente è destinato a svolgere, può giustificarsi l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

Per altro verso (ed è constatazione ovvia), poi, non tutta l'attività assistenziale che è chiamato a svolgere il personale medico (universitario o no) si identifica con l'erogazione e la garanzia dei LEA.

In definitiva, la chiamata dei docenti universitari e la conseguente integrazione dell'offerta formativa non si pongono in un rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi per la chiamata dei docenti universitari alle spese allocate in bilancio per l'erogazione e la garanzia dei LEA.

2.4.– Del resto, considerare – come fa la difesa regionale – legittima l’operazione compiuta con la norma impugnata, nella misura in cui sia giustificata da una correlazione – certo non negabile in radice – tra la formazione universitaria in ambito medico, la generale qualità di prestazioni rese all’utenza e la specifica garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, condurrebbe a ritenere finanziabile, con le risorse destinate alle spese correnti per la garanzia dei LEA, tutti quegli oneri che possano avere una qualche forma di connessione con questi ultimi.

Prospettiva, questa, che si porrebbe in contrasto con il quadro costituzionale di riferimento, come definito anche dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte.

2.5.– In definitiva, la circostanza per cui – ai sensi dell’art. 18, comma 3, della legge n. 240 del 2010, richiamato dalla stessa disposizione impugnata – la Regione, previa stipula di convenzioni, possa farsi carico degli oneri derivanti dalla chiamata di professori di prima e seconda fascia, non esclude che l’utilizzo, a copertura di tali oneri, delle specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA si ponga in contrasto con il principio, ricavabile dalla normazione ordinaria di settore e più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, dell’indefettibile individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni e dell’integrale vincolo all’erogazione di questi.

2.6.– Per i motivi esposti deve dichiararsi, quindi, l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell’articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario”» e dell’art. 1, comma 2, della citata legge regionale.

2.7.– È bene porre in evidenza che ad essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è l’impegno della Regione a sostenere l’attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti universitari; invero costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA.

La declaratoria di illegittimità costituzionale non incide né sull’attivazione del corso, già avvenuta, né sulla sua prosecuzione, avendo – come si legge nelle premesse della convenzione tra Regione, Università e Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana, approvata con delibera della Giunta n. 1328 del 2020 – l’Università di Padova già, comunque sia, garantito la copertura dei posti di docenza, nonché dei relativi oneri, «nel quadro delle disponibilità ordinarie di docenza, attraverso una riorganizzazione dell’offerta formativa delle professioni sanitarie».

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l’art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020 anche con un secondo motivo di ricorso, attraverso il quale lamenta che il legislatore regionale, prevedendo la stipula di una convenzione per l’attivazione di un nuovo corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, concorrerebbe all’aumento dell’offerta formativa dell’Ateneo patavino. Ciò avverrebbe «al di fuori di qualsiasi riferimento al(l’effettivo) fabbisogno di medici e di specialisti quale periodicamente determinato a livello nazionale e, quindi, senza alcun richiamo alla vincolante programmazione nazionale del fabbisogno dei medici».

La disposizione impugnata si porrebbe, pertanto, in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter 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 35 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/CEE).

3.1.– Sebbene, anche con tale motivo, venga impugnato l’intero art. 1 della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, le censure con esso espresse hanno ad oggetto il solo comma 1, primo periodo, vale a dire la disposizione – non colpita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui sopra – con la quale si prevede che «[a]i fini dell’incremento del numero dei posti per le immatricolazioni al corso

di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, la Giunta regionale è autorizzata a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso».

3.2.– Ciò chiarito, e prima di analizzare le singole questioni, è opportuno richiamare il contenuto della normativa statale di riferimento.

L'art. 6-ter, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, statuisce che «[e]ntro il 30 aprile di ciascun anno il Ministro della sanità, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e degli altri Ordini e Collegi professionali interessati, determina con uno o più decreti il fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale, anche suddiviso per regioni, in ordine ai medici chirurghi, veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi, nonché al personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione ai soli fini della programmazione da parte del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica degli accessi ai corsi di diploma di laurea, alle scuole di formazione specialistica e ai corsi di diploma universitario».

Il comma 2 del citato art. 6-ter statuisce che il fabbisogno di cui al comma 1 è a sua volta determinato tenendo conto: degli «a) obiettivi e dei livelli essenziali di assistenza indicati dal Piano sanitario nazionale e da quelli regionali», dei «b) modelli organizzativi dei servizi», della «c) offerta di lavoro» e della «d) domanda di lavoro considerando il personale in corso di formazione e il personale già formato, non ancora immesso nell'attività lavorativa».

L'art. 3 della legge 2 agosto 1999, n. 264 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari) attribuisce al Ministro dell'università e della ricerca scientifica la competenza nella programmazione degli accessi ai corsi di laurea in medicina e chirurgia.

Il citato articolo affida al Ministro dell'università e della ricerca scientifica la determinazione annuale dei posti a livello nazionale, in considerazione sia della valutazione dell'offerta potenziale del sistema universitario, sia del fabbisogno del personale medico, individuato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992. Sempre al Ministro dell'università e della ricerca scientifica compete la ripartizione dei posti tra i vari atenei, sulla base della valutazione dell'offerta potenziale che sono questi ultimi a compiere (secondo i criteri dettati dall'art. 3, comma 2, della legge n. 264 del 1999) e a comunicare.

Sul versante della formazione specialistica opera, invece, l'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, il quale stabilisce che con cadenza triennale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto delle relative esigenze sanitarie e sulla base di una approfondita analisi della situazione dell'occupazione, individuano il fabbisogno dei medici specialisti da formare, e che su tale base il «Ministro della sanità, di concerto con quello dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina il numero globale degli specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione, tenuto conto dell'obiettivo di migliorare progressivamente la corrispondenza tra il numero degli studenti ammessi a frequentare i corsi di laurea in medicina e chirurgia e quello dei medici ammessi alla formazione specialistica, nonché del quadro epidemiologico, dei flussi previsti per i pensionamenti e delle esigenze di programmazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano con riferimento alle attività del Servizio sanitario nazionale».

Richiamato, nelle sue linee essenziali, il quadro normativo di riferimento, si può passare all'analisi dei denunciati vizi di illegittimità costituzionale.

3.3.– La questione, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, non è fondata.

Il legislatore regionale non autorizza alcun incremento del numero dei posti per le immatricolazioni, limitandosi a sostenere l'attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia, disposta, in forza della propria autonomia didattica, dall'Ateneo patavino.

Neppure può sostenersi, come fa il ricorrente, che, così operando, l'impugnata norma regionale concorra all'aumento dell'offerta formativa fuori da qualsiasi riferimento all'effettivo fabbisogno di medici e di specialisti.

Seppur l'offerta formativa non può certo essere libera e indipendente dal fabbisogno dei medici, dovendo invece la prima essere necessariamente coordinata al secondo, è la stessa disciplina statale della determinazione delle immatricolazioni ai corsi di laurea in medicina e chirurgia a prevedere, quale elemento fisiologico del sistema, che le università possano e debbano esprimere un più elevato numero di posti per le immatricolazioni, ove siano in condizione di adoperare ulteriori dotazioni umane e strumentali, fra cui non può che rientrare anche l'attivazione di un intero corso di studi.

Tale dato – che, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 264 del 1999, si identifica con l'offerta formativa potenziale comunicata annualmente da ciascun ateneo – non determina, poi, automaticamente e di per sé, un aumento globale del numero delle immatricolazioni, in eccesso rispetto al fabbisogno determinato ai sensi dell'art. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

Come si è visto, infatti, il contingente annuale dei posti è determinato discrezionalmente dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica, sulla base, tanto dell'offerta formativa che annualmente riesce ad esprimere il sistema universitario (e che è il risultato della somma delle offerte potenziali espresse da ciascun ateneo), quanto del fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale.

Chiarito che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, in parte qua, non determina alcun aumento del contingente annuale delle immatricolazioni ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, risultano svuotate di fondamento le ragioni di contrasto anche con l'art. 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, in relazione al fabbisogno di specialisti periodicamente determinato a livello nazionale.

3.4.– Anche la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999, non è fondata.

L'impugnata norma regionale, riguardando l'istituzione di un corso di laurea in medicina e chirurgia, è ascrivibile all'ambito materiale della tutela della salute (oltre che a quelli dell'istruzione o delle professioni), e nella prospettiva della tutela della salute si muovono le doglianze del ricorrente, avendo evocato, a integrazione del parametro di costituzionalità, norme che attengono al fabbisogno del personale medico e alla formazione specialistica dei medici.

Come questa Corte ha avuto già modo di chiarire, l'eventuale non conferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce motivo di infondatezza della questione (sentenza n. 286 del 2019 e, in senso analogo, sentenza n. 290 del 2009).

3.5.– Deve, pertanto, concludersi per la non fondatezza delle questioni dell'art. 1, comma 1, prima parte della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, vale a dire della disposizione con la quale si prevede che «[a]i fini dell'incremento del numero dei posti per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, la Giunta regionale è autorizzata a stipulare una convenzione di durata quindicennale con l'Università degli Studi di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione, da parte dell'Università medesima, a decorrere dall'anno accademico 2020/2021, del corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso», promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli artt. 6-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e 35 del d.lgs. n. 368 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 aprile 2020, n. 10 (Attivazione da parte dell'Università degli studi di Padova del corso di laurea

in medicina e chirurgia presso l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana. Disposizioni in materia di finanziamento da parte della Regione del Veneto e ulteriori disposizioni), limitatamente alle parole «, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 10 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e in relazione agli artt. 6-ter 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 35 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/CEE), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2021.

Elenco delle sentenze di mero rito

Sentenza n. 78/2021, in materia di edilizia e urbanistica;

Sentenza n. 91/2021, in materia di organizzazione amministrativa;

Sentenza n. 108/2021, in materia di crisi da emergenza epidemiologica;

Sentenza n. 123/2021, in materia di espropriazione.