

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Direzione di area assistenza istituzionale  
**Settore Assistenza giuridica e legislativa**

# **SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE**

**CON NOTE DI SINTESI**

**II semestre 2020**

**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**

Gennaio 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](http://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=sentenze_cc)) ed è esclusa la pubblicazione cartacea. Sullo stesso sito sono altresì consultabili le note di sintesi a ciascuna sentenza pubblicate singolarmente.

La sintesi delle sentenze del secondo semestre 2020 è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto da Enrico Righi, che ne ha coordinato l'attività, curando anche la selezione delle sentenze, e da Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, 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.

**Patrizia Tattini**

*Dirigente ad interim del settore  
Assistenza giuridica e legislativa*

Firenze, gennaio 2021



# INDICE

## **Tutela della salute; urbanistica; tutela del paesaggio**

Sentenza 5 maggio 2020, n. 130

*artt. 2, comma 28, 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie).* .

Pag. 1

## **Cooperative di comunità**

Sentenza 20 maggio 2020, n. 131

*legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità) articolo 5, comma 1, lettera b).* . . . . .

Pag. 12

## **Pubblico impiego – Norme di interpretazione autentica**

Sentenza 6 luglio 2020, n. 133

*articolo 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 "Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005").* . . . . .

Pag. 21

## **Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**

Sentenza 20 maggio 2020, n. 134

*artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante "Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)".* . . . . .

Pag. 31

## **Assistenza e solidarietà sociale**

Sentenza 11 giugno 2020, n. 135

*art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui "obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale".* . . . . .

Pag. 46

## **Ambiente – tutela e valorizzazione dei beni culturali**

Sentenza 10 giugno 2020, n. 138

*Legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c) recante (Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina).* . . . . .

Pag. 59

**Procedimento amministrativo - Semplificazione amministrativa**

Sentenza 10 giugno 2020, n. 141

*art. 1, comma 1, legge Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).* ..... Pag. 69

**Equilibrio di bilancio - copertura finanziaria delle leggi di spesa**

Sentenza 23 giugno 2020, n. 143

*legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015).* ..... Pag. 75

**Caccia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**

Sentenza 11 giugno 2020, n. 144

*artt. 24, 25 e 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale).* ..... Pag. 82

**Ambiente protezione civile energia**

Sentenza 25 giugno 2020, n. 155

*art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo "Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni", e, nel comma 1-septies, al periodo "tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni".* ..... Pag. 92

**Pubblico impiego; società pubbliche; ordinamento civile**

Sentenza 24 giugno 2020, n. 159

*articoli 2, comma 1, lettera a), 4, comma 1, lettera e), e 10, comma 1, lettera d), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019).* ..... Pag. 104

**Turismo, tutela della concorrenza**

Sentenza 24 giugno 2020, n. 161

*artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta).* ..... Pag. 112

**Interpretazione autentica da cui derivano oneri privi di copertura finanziaria**

Sentenza 19 maggio 2020, n. 163

*legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11).* ..... Pag. 121

**Ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**

Sentenza 9 luglio 2020, n. 166

artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 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)» . . . . .

Pag. 128

**Tutela della salute - riduzione delle liste d'attesa**

Sentenza 24 giugno 2020, n. 170

artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti).

Pag. 139

**Pesca – disciplina dell'attività di distribuzione di alimenti e bevande – sicurezza pubblica (interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o dall'usura)**

Sentenza 7 luglio 2020, n. 172

artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale). . . . .

Pag. 145

**Pubblico impiego – contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia – procedure concorsuali – coordinamento della finanza pubblica – tutela della salute**

Sentenza 29 luglio 2020, n. 174

artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021;

art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020);

art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020). . . . .

Pag. 153

**Ordine pubblico e sicurezza**

Sentenza 23 giugno 2020, n. 177

articoli. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza) . . . . .

Pag. 169

**Pesca acque interne e calendario venatorio**

Sentenza 22 luglio 2020, n. 178

artt. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019) . . . . .

Pag. 192

### **Ordinamento civile**

Sentenza 22 luglio 2020, n. 187

*art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art.12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni).*.....

Pag. 200

### **Responsabilità amministrativa; pubblico impiego**

Sentenza 6 luglio 2020, n. 189

*art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) e art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999).*.....

Pag. 211

### **Impiego pubblico, coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile**

Sentenza 9 luglio 2020, n. 194

*art. 64 e 75, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale); art. 22 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. 222

### **Pubblico impiego, contabilità pubblica**

Sentenza 21 luglio 2020, n. 199

*legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), articoli 11, 14, 22, commi 2 e 3, e 26, comma 2.*.....

Pag. 245

### **Pubblico impiego – procedure concorsuali per l'accesso agli impieghi regionali – regolamentazione dei profili giuridici e corrispondenti trattamenti economici dei giornalisti addetti all'ufficio stampa delle pubbliche amministrazioni**

Sentenza 10 settembre 2020, n. 200

*artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019); legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica).*.....

Pag. 261

### **Porti e aeroporti - Disposizioni in materia di autorità di sistema portuale**

Sentenza 8 settembre 2020, n. 208

*dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.*.....

Pag. 276

**Professioni (osteopata) - tutela della salute**

Sentenza 8 settembre 2020, n. 209

*art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale).....* Pag. 286

**Ambiente - Rifiuti**

Sentenza 22 settembre 2020, n. 214

*legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale), articolo 21, comma 15. ....* Pag. 293

**Sanità pubblica – edilizia e urbanistica**

Sentenza 23 settembre 2020, n. 217

*art. 4, comma 25, 9, e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019) .....* Pag. 299

**Tutela della concorrenza**

Sentenza 22 settembre 2020, n. 222

*art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) .....* Pag. 312

**Impiego pubblico – ambiente, gestione rifiuti**

Sentenza 30 Ottobre 2020, n. 227

*legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019) artt. 10, 15, commi 2, lettere f), g) ed h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), e g), e 32. ....* Pag. 319

**Servizio idrico integrato – tutela della concorrenza**

Sentenza 22 ottobre 2020, n. 231

*art. 4, commi 1 e 2 della legge regionale Sicilia 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).....* Pag. 329

**Acque minerali, termali e di sorgente, governo del territorio, tutela della salute**

Sentenza 21 ottobre 2020, n. 233

*artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018).....* Pag. 338

**Copertura finanziaria delle leggi di spesa - clausola di invarianza della spesa - armonizzazione bilanci pubblici**

Sentenza 21 ottobre 2020, n. 235

*articoli 3, 7, 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019.n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).....* Pag. 348

### **Sicurezza pubblica**

Sentenza 21 ottobre 2020, n. 236

*legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno alla funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità).* . . . . .

Pag. 362

### **Impiego pubblico - previdenza sociale**

Sentenza 17 novembre 2020, n. 239

*art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n.26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di revisione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).* . . . . .

Pag. 371

### **Ambiente**

Sentenza 22 ottobre 2020, n. 240

*deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica».* . . . . .

Pag. 378

### **Ordinamento civile - previdenza sociale**

Sentenza 24 novembre 2020, n. 244

*articoli 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), articolo 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), articolo 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018).* . . . . .

Pag. 396

### **Tutela della concorrenza**

Sentenza 3 novembre 2020, n. 246

*art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), come aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019).* . . . . .

Pag. 421

### **Governo del territorio, edilizia, urbanistica, procedimento amministrativo, tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni**

Sentenza 5 novembre 2020, n. 247

*articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia).* . . . . .

Pag. 427

### **Pubblico impiego**

Sentenza 22 ottobre 2020, n. 250

*legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti» articoli 1, comma 4, e 2, e legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021) articoli 6, commi 6 e 7. ....*

Pag. 437

### **Sanità pubblica - ordinamento civile**

Sentenza 21 ottobre 2020, n. 251

*legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale). ....*

Pag. 453

### **Servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza**

Sentenza 4 novembre 2020, n. 255

*legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (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"), in particolare art. 1, comma 5. ....*

Pag. 459

### **Impiego pubblico**

Sentenza 4 novembre 2020, n. 257

*Artt. 1, 3, c. 4°, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 09/12/2019, n. 16. (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro) ....*

Pag. 468

### **Ambiente - energia**

Sentenza 3 novembre 2020, n. 258

*artt. 3, 10, 11, 12, 16, della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia). ....*

Pag. 474

### **Pubblico impiego – trattamento pensionistico – tetto retributivo alle pensioni – contributo straordinario sulle pensioni volto a far fronte a pubbliche spese**

Sentenza 4 dicembre 2020, n. 263

*Articolo 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), e articolo 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie). ....*

Pag. 489

**Governo del territorio – vincoli preordinati all’esproprio**

Sentenza 3 dicembre 2020, n. 270

art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12

(Legge per il governo del territorio). . . . . Pag. 500

**Ambiente**

Sentenza 18 novembre 2020, n. 272

articoli 1 e 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29

(Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS). . . . . Pag. 514

**Pubblico impiego**

Sentenza 21 dicembre 2020, n. 273

articolo 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della

Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni

multisetoriali per esigenze urgenti del territorio). . . . . Pag. 521

**Sistema tributario e contabile dello Stato**

Sentenza 18 novembre 2020, n. 274

art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n.

16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r.

2/2006 e l.r. 33/2014). . . . . Pag. 539

**Governo del territorio; ambiente; aree protette; norme di salvaguardia**

Sentenza 1° dicembre 2020, n. 276

articolo 7, commi 1 e 2, Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7

(Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale). . . . . Pag. 545

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

Sentenza 1° dicembre 2020, n. 281

artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui

introduce l’art. 77, comma 3-quinquies, l.r. Friuli Venezia Giulia 18/2005

(Norme regionali per l’occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – l.r.

Friuli Venezia Giulia 9/2019 (Disposizioni multisetoriali per esigenze

urgenti del territorio regionale). . . . . Pag. 564

**Elenco delle sentenze di mero rito**

Pag. 579

## **Sentenza: 5 maggio 2020, n. 130**

**Materia:** tutela della salute; urbanistica; tutela del paesaggio

**Parametri invocati:** artt. 9, secondo comma, 117, commi primo, secondo, lettere m), s), terzo, e 118 della Costituzione; art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 2, comma 28, 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 28, della l.r. Siciliana 24/2018; infondatezza o inammissibilità delle altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità in via principale degli artt. 2, comma 28, e 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie).

L'art. 2, comma 28, della l.r. Siciliana 24/2018 dispone per l'esercizio finanziario 2018 un incremento dell'autorizzazione di spesa per le finalità dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), ovvero per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia.

Il ricorso si fonda sul rilievo che le risorse per le misure in esame gravano ancora su fondi di natura sanitaria (Missione 13 "Tutela della salute").

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la Regione Siciliana, eseguendo un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali. La norma impugnata violerebbe pertanto il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, che si è tradotto anche nel divieto, per le Regioni sottoposte al piano di rientro sanitario, di effettuare spese non obbligatorie ai fini del rientro dal disavanzo sanitario. La norma violerebbe altresì il principio della leale collaborazione, disattendendo l'intesa raggiunta in materia di livelli essenziali d'assistenza sanitaria (LEA) fra Stato e Regioni, e si porrebbe inoltre in contrasto con gli artt. 117, commi primo, secondo, lettera m), e 118 Cost..

Ciò premesso, la Corte ritiene la questione fondata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con l.r. Siciliana 20/1990, rifinanziata negli anni successivi, e da ultimo con la norma censurata, costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza.

L'attuale art. 52 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, prevede per i malati di talassemia il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie. L'indennità vitalizia, percepita in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza.

La Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è tuttavia sottoposta a misure di monitoraggio nell'ambito di un programma di consolidamento e

sviluppo. Questo preclude alla Regione la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali. La vincolatività del programma operativo di consolidamento e sviluppo è espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro.

La norma regionale viola, dunque, i principi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 3 della l.r. Siciliana 24/2018, al comma 9, lettere a) e b), apporta alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 (Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici) le seguenti modifiche:

a) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole "normativa vigente" sono aggiunte le parole "salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti".

b) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: "5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1".

Le norme in oggetto sono censurate per violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di tutela dei centri storici, nonché per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana.

Secondo l'Avvocatura erariale l'art. 3, comma 9, lettera a) della l.r. Siciliana 24/2018 dispone il superamento delle norme per le "Zone Territoriali Omogenee A - centro storico" consentendo la deroga alla disciplina statale di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 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, con la conseguente violazione dei parametri evocati.

La Corte dichiara inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata e posta in termini meramente assertivi, la questione relativa alla predetta norma regionale.

Quanto all'art. 3, comma 9, lettera b), della stessa l.r. Siciliana 24/2018, secondo il ricorrente la previsione regionale consente la parcellizzazione in stralci dello studio di dettaglio, vanificando l'obiettivo di compiere una elaborazione organica sull'intero centro storico per l'individuazione delle tipologie edilizie e per la conseguente programmazione degli interventi che è possibile effettuare. La norma permetterebbe che la proposta di attribuzione alle tipologie edilizie provenga anche dai privati, rendendo possibile la realizzazione di interventi anche molto impattanti, senza che sia necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza, come prevista dall'art. 4, comma 1, lettera f, della l.r. Siciliana 13/2015.

Il combinato disposto degli artt. 134, 136 e 146 del Codice dei beni culturali - continua il ricorrente - tutela i centri storici, in quanto beni paesaggistici e aree di notevole interesse pubblico, imponendo che ogni intervento sia preventivamente autorizzato dall'amministrazione, per evitare che si rechi pregiudizio al valore tutelato. Le modifiche introdotte dalla norma censurata consentirebbero però di intervenire sui centri storici in modo difforme da quanto in precedenza pianificato e autorizzato dalla Soprintendenza, minando così il principio ispiratore della legislazione in materia, che è quello dell'approccio unitario sul "bene culturale unitario centro storico".

La norma violerebbe altresì lo statuto della Regione Siciliana, ai sensi del quale la potestà legislativa regionale in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio è esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato.

Ad avviso della Corte la questione relativa alla norma regionale in oggetto non è fondata.

La l.r. Siciliana 13/2015 prevede la possibilità di intervenire sugli immobili dei centri storici, con l'obbligo di rispettare differenti forme e limiti secondo la tipologia di immobile, ai fini del recupero del patrimonio edilizio esistente e della rigenerazione di aree urbane degradate. In particolare l'art. 2 definisce le tipologie edilizie presenti nei centri storici, e l'art. 3 stabilisce che il Comune, previo parere reso in conferenza di servizi, provveda a individuare l'appartenenza degli immobili alle diverse categorie mediante uno studio di dettaglio riguardante l'intero centro storico.

Ciò premesso, la norma impugnata *non determina l'attribuzione al privato della facoltà di effettuare interventi sugli immobili del centro storico sulla base di uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie, che egli trasmette al Comune per l'approvazione*. Altrimenti dovrebbe concludersi che la norma da un lato comprometta il ruolo che la normativa statale e regionale attribuisce ai Comuni e agli uffici tecnici, dall'altro pregiudichi il valore del centro storico come bene unitario, che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto. Ciò contrasterebbe con i principi recati dal Codice dei beni culturali, che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale, attuative dell'art. 9 Cost., e che vincolano anche le autonomie speciali.

In realtà - argomenta la Corte - la facoltà del privato di proporre uno studio di dettaglio stralcio, relativo a una o più unità edilizie, si attiva solo nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio, risultando inadempiente agli obblighi posti dalla l.r. Siciliana 13/2015. L'effetto dell'esercizio di tale facoltà è *quello di determinare l'obbligo del comune di attivare il procedimento* per l'adozione dello studio di dettaglio che assegna le tipologie edilizie agli immobili dell'intero centro storico, ai sensi dell'art. 3, comma 1 della medesima legge regionale. Restano inalterati i poteri di valutazione e controllo sulla pianificazione del centro storico attribuiti agli organismi tecnici e politici che compaiono nel procedimento suddetto. Non sono svuotate le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica; ne' risulta indebolito il ruolo autonomo di controllo tecnico e di tutela dei valori paesaggistici affidato alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali.

In conclusione, la norma censurata si limita ad introdurre una mera sollecitazione procedimentale.

SENTENZA N. 130

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 28, e 3, comma 9, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Franco Modugno nell'udienza del 5 maggio 2020 svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), senza discussione orale;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 28, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), per violazione degli artt. 117, commi primo, secondo, lettera m), e terzo, – quest'ultimo 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)» –, e 118 della Costituzione, anche in relazione 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); ha altresì promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della medesima legge regionale per contrasto con gli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione agli artt. 134, 136 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), in materia di tutela dei centri storici, e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

2.– Le materie cui afferiscono le disposizioni impugnate sono potenzialmente riconducibili ad ambiti che lo statuto speciale di autonomia della Sicilia attribuisce alla competenza legislativa regionale.

In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso è ammissibile, perché fornisce 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).

Questa Corte ha già affermato che dal ricorso, «valutato nel suo complesso», deve desumersi il riferimento ai parametri statutari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020). Ritenendosi «sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo» (così, già le sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013), si rileva che il ricorso fa riferimento all'applicabilità del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria alle Regioni ad autonomia speciale; del pari, con riguardo alle questioni relative all'art. 3, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, si osserva che le questioni si riferiscono a titoli di competenza statale esclusiva, espressamente confrontata con la competenza statutaria della Regione resistente e con i relativi limiti.

3.– Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, il quale dispone che «l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 31, Allegato 1, della legge regionale n. 8 del 2018, per le finalità della legge regionale 1 agosto 1990, n. 20, articolo 7, comma 1, è incrementata di 1.046 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2018 (Missione 13, Programma 7, capitolo 413706)», poiché, riconducendo le spese per l'erogazione dell'indennità vitalizia e chilometrica in favore di assistiti affetti da gravi forme di talassemia a fondi di natura sanitaria, violerebbe l'art. 117, primo e terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera m), anche in riferimento al d.P.C.m. 12 gennaio 2017 sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), e l'art. 118 Cost., per contrasto col principio di leale collaborazione in materia di garanzia dei medesimi LEA, dal momento che il finanziamento di tale indennità costituirebbe un livello ulteriore d'assistenza che la Regione, in piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire.

3.1.– La Regione Siciliana conosceva la posizione critica dello Stato sulla previsione dell'indennità vitalizia in favore di pazienti affetti da gravi talassemie. Già in occasione delle riunioni del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA) nel 2016, e successivamente nel 2018, lo Stato aveva rivolto, infatti, rilievi specifici alla Regione, in quanto quest'ultima, pur eseguendo misure di rientro dal disavanzo sanitario, riferiva le spese per l'indennità a fondi regionali per la tutela della salute. Dal canto suo, pure la Regione Siciliana ha riconosciuto, nelle sue difese, che vi era stata una «imprecisione» nell'inclusione dei corrispondenti capitoli di bilancio nella Missione 13 “Tutela della salute” e che occorreva riferire le spese alla Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”. Si impegnava perciò a rimediare in occasione del primo disegno di legge utile.

Tuttavia, con la legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), la Regione ha autorizzato le spese per le indennità di talassemia sulla Missione 13 "Tutela della salute" – unitamente a quelle per l'indennità in favore di pazienti affetti dalla sindrome di Hansen – aumentando poi le risorse all'uopo stanziare con la legge reg. Siciliana n. 24 dello stesso anno.

La stessa Regione ha proceduto, dunque, con l'introduzione dell'art. 2, comma 28, della legge reg. n. 24 del 2018, non già a cambiare la "Missione" cui imputare le spese di cui si controverte, bensì a disporre un incremento (pari a 1.046 migliaia di euro) sulla medesima "Missione 13".

3.2.– Ciò premesso, la questione è fondata, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), all'art. 7, rifinanziata negli anni successivi (da ultimo con l'art. 31, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e con l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, oggi impugnato), costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza.

L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'Allegato 7 al decreto, infatti, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza. Aggiungono una corresponsione monetaria mensile al beneficio, derivante dal risparmio delle quote di compartecipazione alla spesa sanitaria normalmente a carico dell'utenza, che già la normativa statale riconosce alle persone affette da tali patologie.

3.3.– La Regione Siciliana, pur non essendo più soggetta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, è, però, in ragione della mancata eliminazione di quest'ultimo, sottoposta a misure di "monitoraggio" nell'ambito di un programma di consolidamento e sviluppo. Per questo, deve considerarsi preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali.

La vincolatività del Programma operativo di consolidamento e sviluppo – adottato ai sensi dell'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, in continuità con il Programma operativo 2010-2012 e 2013-2015 – è da considerarsi espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché esso è adottato per la prosecuzione del piano di rientro. Questa Corte ha più volte stabilito la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (ex plurimis, sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011) e ciò vale, per consequenzialità logica e sistematica, anche in riferimento ai Programmi di consolidamento, funzionali al raggiungimento di obiettivi ancora non realizzati in esecuzione delle precedenti misure.

Questa Corte ha altresì «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale», 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).

La previsione di spese ulteriori rispetto a quelle destinate all'adeguato finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali da parte della Regione Siciliana viola, dunque, i principi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica.

3.4.– Nell'eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria. Questa Corte ha da tempo chiarito l'«effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili» (sentenza n. 51 del 2013). Affermazioni valide oggi, anche alla luce di quanto recentemente rilevato da questa Corte sull'incapacità della Regione Siciliana di garantire adeguatamente alcune prestazioni ricomprese nei livelli essenziali, situazione questa il cui risanamento merita invece impegno prioritario.

Si è, infatti, affermato che la Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, qualifica «il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute». Nel bilancio della Regione Siciliana occorre, dunque, prevedere risorse finanziarie «complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese [devono] essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali» (sentenza n. 62 del 2020).

3.5.– L'accoglimento della questione per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. comporta l'assorbimento delle altre censure.

4.– Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, recante «Modifiche di norme», che introduce due modifiche alla legge della Regione Siciliana 10 luglio 2015, n. 13 (Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici), disponendo che: «alla legge regionale 10 luglio 2015, n. 13 sono apportate le seguenti modifiche: a) all'articolo 1, comma 2, dopo le parole “normativa vigente” aggiungere le parole “salvo l'obbligo di adeguare le norme di attuazione dei suddetti strumenti urbanistici ai contenuti della presente legge, per le parti che dovessero risultare con essi contrastanti”; b) all'articolo 3, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: “5-bis. Nel caso in cui l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1, relativo all'intero centro storico, è data facoltà al soggetto che intende effettuare interventi in conformità ai contenuti della presente legge di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal medesimo comma 1”». L'articolo impugnato sarebbe illegittimo per contrasto con gli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, pure, con le norme interposte di cui agli artt. 134, 136 e 146 cod. beni culturali, e con l'art. 14 statuto reg. Siciliana, che attribuisce a quest'ultima competenze legislative in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio da esercitarsi, però, nel rispetto dei limiti stabiliti dallo statuto.

5.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 3, comma 9, lettera a), consentendo la deroga alla disciplina statale di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi

destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), violerebbe i parametri sopra richiamati.

5.1.– La questione deve essere dichiarata inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata e posta in termini meramente assertivi.

Il ricorso si limita ad affermare che l'integrazione operata dall'art. 3, comma 9, lettera a), della legge regionale impugnata «dispone un completo superamento delle norme per le zone territoriali omogenee A – centro storico, ai sensi decreto ministeriale n. 1444 del 1968, che sono state invece fatte salve dalla legge del 2015». La valenza derogatoria della disciplina statale doveva, però, essere provata, tanto più che la lettera della disposizione si riferisce espressamente alla sola necessità che le norme di attuazione degli strumenti urbanistici si adeguino ai contenuti della legge regionale.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'atto introduttivo del giudizio «deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (sentenza n. 286 del 2019; ex plurimis, sentenza n. 198 del 2019, n. 152 e n. 109 del 2018, n. 261, n. 169 e n. 107 del 2017). L'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della censura, infatti, «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (sentenza n. 286 del 2019 e, ex plurimis, sentenze n. 109 del 2018, n. 32 del 2017, n. 141 del 2016 e n. 82 del 2015).

La censura non supera, dunque, il vaglio di ammissibilità, a causa del difetto di motivazione della stessa.

6.– Infine, l'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, nella prospettiva offerta dal ricorso, introdurrebbe la possibilità per i privati di effettuare interventi edilizi di vario genere sugli immobili presenti nei centri storici in base a studi di dettaglio parcellizzati e che prescindano dal controllo della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali. In questo modo, la legge regionale impugnata, aggiungendo il comma 5-bis all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, determinerebbe una violazione dei principi in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, sia perché rischia di pregiudicare la salvaguardia del centro storico come “bene unitario”, sia perché esautorata gli organi comunali e tecnici dei poteri che la normativa statale attribuisce loro.

6.1.– La questione non è fondata, nei termini di seguito esposti.

6.2.– Prima di chiarire la portata della disposizione impugnata, occorre precisare che, pur in assenza di una legge statale ad hoc sulla tutela dei centri storici, si desume dalle norme del codice dei beni culturali il principio secondo cui i centri storici, in quanto beni paesaggistici “unitari” e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela. L'art. 136 del detto codice, infatti, qualifica oggi espressamente i centri e i nuclei storici come aree di notevole interesse pubblico. In considerazione dell'evoluzione della concezione del centro storico, da considerarsi non solamente una “zona urbanistica”, ma appunto un bene dall'alto valore culturale e ambientale, occorre che i soggetti responsabili della sua protezione si dotino di strumenti idonei a coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. Il centro storico è tutelato, dunque, come “unità complessa”, a prescindere dalla circostanza che al suo interno vi siano beni immobili vincolati ai sensi della Parte II cod. beni culturali. È, d'altro canto, evidente che la normativa sui centri storici si trovi al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali.

Bisogna, dunque, muovere dalla consapevolezza che questo «“patrimonio” intrinsecamente comune» merita le «cure della “Repubblica”» e che, dunque, nella cornice della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio (sentenza n. 140 del 2015). La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018).

Così, le Regioni hanno dedicato specifiche discipline ai centri storici, nell'ambito delle competenze in materia di governo del territorio o urbanistica, cercando di superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici. In accordo con l'ordinamento statale, le Regioni stesse affidano a strumenti urbanistici comunali e al lavoro di uffici tecnici territorialmente competenti l'attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale.

6.3.– Fatte tali premesse, è ora utile tratteggiare la struttura e il contenuto della legge reg. Siciliana sulla tutela dei centri storici, per comprendere in quale trama la novella normativa si inserisca e debba essere inquadrata.

La legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 si prefigge di introdurre norme che valorizzino i centri storici siciliani attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione di aree urbane degradate (art. 1). A tali fini, si è prevista la possibilità di intervenire sugli immobili dei centri storici, con il dovere di rispettare differenti forme e limiti secondo la tipologia di immobile. Così, all'art. 2, sono definite le tipologie edilizie presenti nei centri storici, e, all'art. 3, viene stabilito che il Comune provveda a individuare l'appartenenza degli immobili alle diverse categorie mediante uno studio di dettaglio riguardante l'intero centro storico.

In particolare, «[l]'appartenenza delle singole unità edilizie alle tipologie di cui all'articolo 2 è individuata entro 240 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dell'ufficio tecnico comunale competente, con uno studio con effetti costitutivi, composto da una relazione esplicativa delle scelte e da una planimetria in scala non superiore a 1:500, approvato con deliberazione del consiglio comunale, previo parere reso in conferenza di servizi, indetta dall'ufficio tecnico comunale proponente che può avvalersi anche di consulenze esterne di comprovata esperienza, a cui partecipano la soprintendenza per i beni culturali ed ambientali competente per territorio, l'ufficio del genio civile, nonché eventuali enti competenti in materia». La delibera del consiglio comunale deve approvarsi entro 180 giorni dal deposito del citato studio e, in mancanza dell'approvazione della suddetta delibera, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, previa diffida a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, dispone l'intervento sostitutivo. Viene, inoltre, stabilito che, a seguito della pubblicazione del verbale della conferenza di servizi e dello studio di dettaglio, possano formularsi osservazioni od opposizioni; in tal caso, l'ufficio tecnico comunale indice un'apposita conferenza di servizi che, sentiti gli enti competenti, esprime a maggioranza un parere sulle eventuali modifiche allo studio di dettaglio, cosicché il consiglio comunale, tenuto conto delle indicazioni formulate, deliberi l'approvazione dello studio (art. 3). Vengono poi individuati gli interventi che è possibile effettuare secondo la tipologia cui l'immobile appartiene (artt. 4 e 5).

6.4.– Come rilevato, la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 ha promosso l'adozione di uno studio che individui le tipologie immobiliari presenti nei centri storici in modo organico. Per vero, la legge era stata criticata perché lo studio di dettaglio non sembra configurarsi come vero e proprio strumento di pianificazione, bensì come un “catalogo” di tipologie edilizie definite in base a classificazioni astratte, inadeguato per l'obiettivo di recuperare e valorizzare i centri storici. Ciononostante, dal momento che

la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 non ha formato oggetto di ricorso, questa Corte ha il dovere di pronunciarsi limitatamente alle integrazioni alla stessa che sono state sottoposte al suo giudizio.

L'introduzione, da parte della norma impugnata, del comma 5-bis dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 non determina l'attribuzione al privato della facoltà di effettuare interventi sugli immobili del centro storico sulla base di uno studio di dettaglio stralcio relativo a una o più unità edilizie, che egli trasmette al Comune per l'approvazione. Se così fosse, si dovrebbero rilevare la compromissione del ruolo che la normativa statale e regionale attribuisce ai Comuni e agli uffici tecnici, nonché il pregiudizio del valore del centro storico come bene unitario, che sarebbe ad ogni modo scalfito dalla possibilità di pianificare gli interventi immobiliari in base a studi stralcio relativi a uno o più comparti, avulsi dal loro contesto. Ciò contrasterebbe con i principi recati dal codice dei beni culturali che costituiscono norme di grande riforma economico-sociale (di recente, sentenze n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016), attuative dell'art. 9 Cost. (sentenza n. 66 del 2012 e n. 367 del 2007) e che, in quanto tali, vincolano anche le autonomie speciali (nella materia di cui si tratta, sentenze n. 118 del 2019, n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016).

6.5.– Il sistema normativo derivante dall'integrazione operata dall'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 alla legge regionale n. 13 del 2015 «può essere interpretat[o] in modo da prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa» (sentenza n. 189 del 2016).

Innanzitutto, la facoltà del privato di proporre uno studio di dettaglio stralcio, relativo a una o più unità edilizie, si attiva solo nel caso in cui «l'amministrazione non abbia ancora adottato lo studio di dettaglio previsto dal comma 1», risultando inadempiente agli obblighi introdotti con la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015. Il trascorrere del tempo nell'impossibilità di programmare interventi, compresi quelli di ristrutturazione o recupero, può determinare il decadimento del patrimonio immobiliare di rilievo storico e artistico. L'introduzione del comma 5-bis dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 finisce per stimolare le amministrazioni comunali rimaste inerti.

L'effetto dell'esercizio di detta facoltà è quello di determinare «l'obbligo del comune di attivare il procedimento previsto dal comma 1» del medesimo art. 3. La proposta proveniente dal soggetto privato, che comprensibilmente non si estende all'intero centro bensì a unità edilizie determinate, da lui conosciute e in riferimento alle quali intende programmare interventi, è utile, dunque, ad azionare il procedimento di cui al comma 1 per l'adozione dello studio di dettaglio che assegna le tipologie edilizie agli immobili dell'intero centro storico. I poteri di valutazione e controllo sulla pianificazione del centro storico che la legge reg. Siciliana n. 13 del 2015 ha attribuito a tutti gli organismi, tecnici e politici, che figurano nel procedimento scandito al comma 1 dell'art. 3, rimangono rigorosamente fermi. In questo senso, «non si può comunque addebitare alla norma denunciata [...] di aver "svuotato" le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica» (sentenza n. 46 del 2014). Del pari, alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali non sono sottratte prerogative; non risulta, perciò, indebolito il suo ruolo autonomo di controllo tecnico e di tutela dei valori paesaggistici.

Gli «interventi ammessi e modalità d'attuazione», di cui all'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, inoltre, non sono modificati dalla legge regionale impugnata, ragion per cui non può desumersi dal comma 5-bis dell'art. 3 la possibilità per il privato di effettuare interventi «anche molto impattanti», come temuto dal ricorrente, senza il previo intervento degli organi preposti alla pianificazione urbanistica per la tutela dei valori architettonici e paesaggistici del centro storico.

Il comma 5-bis dell'art. 3 introduce, così, una sollecitazione procedimentale in fase d'impulso all'avvio del procedimento, che non modifica l'oggetto di quest'ultimo. Essa potrà essere accolta se si verificasse che la tipologia immobiliare individuata per una o più unità edilizie è quella corretta, ragionando sul contesto in cui gli immobili s'inseriscono, e potrà, dunque, formare parte di quello

studio più esteso, relativo al complesso degli immobili presenti nel centro storico, che il Comune deve adottare secondo le procedure previste, sia pure a fronte di un'iniziativa limitata a un singolo comparto edilizio.

Lo studio di dettaglio proposto dal privato deve, allora, essere valutato dai diversi uffici e organismi deputati alla pianificazione, compresa la Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, per confluire nella più ampia individuazione delle tipologie edilizie presenti nel centro storico.

Sulla scorta di queste considerazioni, non è pregiudicato il valore unitario del bene finché non si svuota di contenuto il potere di coloro che sono responsabili di salvaguardarlo. La legge regionale impugnata, correttamente interpretata, non sottrae alle amministrazioni e agli uffici tecnici competenti gli strumenti utili a tutelare il centro storico nel suo complesso, anche a fronte di proposte provenienti da soggetti privati.

6.6.– In conclusione, la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018 non è fondata, nei sensi di cui sopra, perché è possibile dare un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 28, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 134, 136 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) e all'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, lettera b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 134, 136 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e all'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

## **Sentenza: 20 maggio 2020, n. 131**

**Materia:** cooperative di comunità

**Parametri invocati:** articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

**Giudizio:** legittimità in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità) articolo 5, comma 1, lettera b)

**Esito:** non fondatezza della questione di legittimità sollevata

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

La l.r. 2/2019 all'articolo 5 recante "*Strumenti e modalità di raccordo*", prevede al comma 1 lettera b) che la Regione, riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare, disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del d. lgs. 117/2017, (Codice del Terzo settore) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità nonché stabilisce, sempre da parte della Regione, l'adozione di appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinino i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti in ambito regionale.

Secondo il governo ricorrente, la disposizione regionale si pone in contrasto con quella statale da essa stessa richiamata perché prevede il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l'articolo 55 del Codice del Terzo settore limita detto coinvolgimento ai soli enti del Terzo settore (ETS) elencati tassativamente dal suo articolo 4.

La norma regionale, dunque, amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Corte giudica non fondata la questione, partendo proprio dall'esame dell'articolo 55 del Codice.

Tale disposizione disciplina i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni e rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, Cost.

Essa pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS, rappresentativi della società solidale, nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale. Si instaura dunque, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'articolo 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato.

Ma tale canale di amministrazione condivisa di cui all' articolo 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nell'elenco dell'articolo 4 del codice: esiste infatti una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica. E' richiesta, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva terzietà, verificata

e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

Secondo la Corte è sì vero, come affermato nella propria giurisprudenza, che nella competenza statale in materia di ordinamento civile ricade non solo la conformazione degli ETS ma *anche le regole essenziali di correlazione con l'autorità pubblica*. Tuttavia, secondo la Consulta, la disposizione in esame non viola tale competenza poiché la l. r. dell'Umbria 2/2019 non contiene, in nessuna sua disposizione, un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS.

L'articolo 2 della legge regionale, nel riferirsi in termini generali alle società cooperative, infatti lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale tipologia specifica adottare all'interno della comune forma societaria cooperativa.

Ne deriva che le cooperative di comunità, proprio in forza della normativa statale, possono: essere costituite come cooperative sociali e, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 112/2017 e acquisire di diritto la qualifica di imprese sociali; oppure essere qualificate come imprese sociali, in quanto però rispettino i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. 112/2017 e si iscrivano nell'apposita sezione del registro delle imprese.

In entrambe queste ipotesi le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS. Nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano diversamente costituite o qualificate, alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'articolo 55 CTS.

Secondo la Corte non risulta alcuna alterazione dell'impianto dell'articolo 55 CTS da parte della norma impugnata la quale consente di disciplinare: a) le modalità attuative dell'articolo 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, come qualificati dalla normativa statale e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali; b) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano "soltanto" così qualificabili e non anche come ETS e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli ETS ai sensi del citato articolo 55 CTS.

Gli schemi di convenzione-tipo, richiamati dalla disposizione impugnata e da adottare da parte della Regione, saranno necessariamente diversi, quanto a presupposti e contenuti, dalle forme di coinvolgimento disciplinate per gli ETS, perché, qualora attengano a cooperative di comunità non qualificabili all'interno di tale perimetro, la relazione convenzionale con l'ente pubblico si pone su basi diverse da quella accordata ai primi.

SENTENZA N. 131

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 19 giugno 2019, iscritto al numero 70 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numero 32, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 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 – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

La legge regionale in esame considera cooperative di comunità le società cooperative che «anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale» (art. 2).

Secondo la suddetta legge regionale, le società cooperative, per ottenere il riconoscimento di cooperativa di comunità, stabiliscono la propria sede e operano in uno o più Comuni della Regione, nonché prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all'assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione. Tali cooperative, infatti, hanno «come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell'ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro» (art. 1).

Sono previsti sia la istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo regionale delle cooperative di comunità (art. 3), sia interventi finalizzati a sostenere il processo di sviluppo di tali cooperative, consistenti in finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione (art. 4).

L'art. 5, rubricato «Strumenti e modalità di raccordo», al comma 1 prevede, tra l'altro, che la Regione «riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare [...] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 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) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale».

1.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione recata dall'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), si porrebbe in contrasto con quella statale da essa richiamata perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l'art. 55 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» (d'ora in avanti CTS) limiterebbe detto coinvolgimento ai soli enti del Terzo settore (ETS), individuati dall'art. 4 del decreto stesso, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità. La previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità comporterebbe, «nella sostanza, l'omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

In tal modo, la norma regionale amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.– A confutazione della censura, la resistente argomenta che la definizione di cooperativa di comunità fornita dal legislatore regionale renderebbe evidenti le finalità di carattere sociale perseguite da tale tipo di società, oggetto di disciplina da parte di numerose Regioni, ma non da parte dello Stato.

Nel senso della infondatezza del ricorso, essa richiama l'elencazione degli ETS contenuta nell'art. 4 CTS e, in particolare, «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali». Le cooperative di comunità rientrerebbero, infatti, in ogni caso nella definizione di impresa sociale posta dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», poiché tale qualifica spetterebbe a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti in forma di società, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

2.– La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1.– Nel ricorso statale assume un ruolo centrale il contenuto dell'art. 55 CTS, che la norma regionale impugnata renderebbe riferibile a un soggetto, la cooperativa di comunità, privo della qualifica di ETS.

Su tale norma statale è quindi opportuno soffermarsi.

Questa, al comma 1, stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Nei commi successivi la suddetta disposizione specifica che:

«2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».

Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.

Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di

una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso.

Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese.

Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013).

È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328) –.

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, 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”.

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell’art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Il modello configurato dall’art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Del resto, lo stesso diritto dell’Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali).

2.2.– Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall’art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall’art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica.

Infatti, la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall’art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

2.3.– Risulta quindi pertinente, salvo quanto si chiarirà di seguito, la censura del ricorrente che prefigura una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile: in effetti, qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall'art. 55 CTS si verificherebbe, come appunto rileva il ricorso statale, un'indebita omologazione di tali cooperative agli ETS, «i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

Questa Corte nella sentenza n. 185 del 2018 ha, infatti, precisato che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia «ordinamento civile» non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche».

Il legislatore regionale, quindi, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS, non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici.

2.3.1.– Tuttavia, va rilevato che la legge reg. Umbria n. 2 del 2019 non contiene, in nessuna sua disposizione, un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS.

Ai sensi dell'art. 1 della legge regionale impugnata, il riconoscimento e la promozione da parte della Regione del ruolo e della funzione delle cooperative di comunità si realizzano, infatti, «nel rispetto degli articoli 45, 117 e 118, quarto comma della Costituzione e della normativa nazionale», della quale vengono necessariamente qui in rilievo il CTS e il d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale.

Piuttosto, l'art. 2 della legge regionale, nel riferirsi in termini generali alle società cooperative, lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale sottotipo adottare all'interno della comune forma societaria cooperativa: in sostanza, se costituire una cooperativa sociale ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), una cooperativa a mutualità prevalente, ai sensi degli articoli da 2512 a 2514 del codice civile, ovvero una cooperativa il cui statuto non contempli le clausole di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.

Ne deriva che le cooperative di comunità, proprio in forza della normativa statale, possono: a) essere costituite come cooperative sociali e, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 2017, «acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali»; oppure b) essere qualificate come imprese sociali, in quanto però rispettino i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. n. 112 del 2017 – tra i quali in primo luogo l'assenza di scopo di lucro – e si iscrivano nell'apposita sezione del registro delle imprese, manifestando così l'adesione al complessivo regime della impresa sociale, atteso che, per tale tipologia di ETS, il predetto adempimento «soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore» (art. 11, comma 3, CTS).

In entrambe queste ipotesi non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS.

Nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano differentemente costituite (perché gli statuti non contemplano la clausola di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.) o qualificate (perché le cooperative non ritengano di acquisire la qualifica di impresa sociale), rimane fermo – contrariamente all'assunto della difesa regionale secondo cui le evidenti finalità di carattere sociale perseguite dalle cooperative di comunità farebbero sempre ricomprendere quest'ultime nell'ambito delle imprese

sociali – che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'art. 55 CTS.

La norma impugnata ben può però essere interpretata nel senso di non contraddire questa conclusione, in quanto – oltre a prevedere l'adozione di «appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale» – demanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accREDITamento previste dall'articolo 55 del [CTS] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità».

L'uso della congiunzione «e» nell'ultima parte del richiamato periodo conferma un'interpretazione per cui la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 CTS è tenuta distinta da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come ETS), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime.

Tale interpretazione consente, in definitiva, di escludere il vulnus prospettato dal ricorrente, perché la norma censurata non comporta alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano. Essa, infatti, consente di disciplinare: a) le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, come qualificati dalla normativa statale (e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali); b) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano “soltanto” così qualificabili (e non anche come ETS) e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli ETS ai sensi del citato art. 55 CTS.

Illogica stregua delle considerazioni fin qui svolte, va da sé che gli schemi di convenzione-tipo, richiamati dalla disposizione impugnata e da adottare da parte della Regione, sono necessariamente diversi, quanto a presupposti e contenuti, dalle forme di coinvolgimento tipicamente disciplinate per gli ETS, perché, qualora attengano a cooperative di comunità non qualificabili all'interno di tale perimetro, la relazione convenzionale con l'ente pubblico si pone su basi diverse da quella accordata ai primi.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

## **Sentenza: 6 luglio 2020, n. 133**

**Materia:** pubblico impiego – Norme di interpretazione autentica

**Parametri invocati:** articoli 3, e 97, quarto comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articolo 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 "Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005")

**Esito:** Illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 "Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005")

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, (Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 "Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005") il quale stabilisce che "*il comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore*".

Per l'Avvocatura erariale, la norma impugnata viola l'art. 97, quarto comma, Cost., che sancisce il principio generale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, in quanto la stessa avrebbe la finalità di stabilizzare i rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti che facevano parte dell'Ufficio Stampa regionale, a seguito di stipula di un contratto individuale per "chiamata diretta", alla data di entrata in vigore dell'art. 10, comma 1, della l.r. n. 8 del 2005. Per il ricorrente, inoltre, la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la stessa è priva dei caratteri delle leggi di interpretazione autentica, e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva illegittima in quanto priva di adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non sostenuta da adeguati motivi di interesse generale.

Entrambe le questioni di legittimità costituzione sono per la Corte fondate.

La Corte premette una ricostruzione del quadro normativo a partire dalla legge regionale della Calabria n. 8 del 1996 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale) che ha previsto – distintamente dagli uffici di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali del Consiglio – l'istituzione all'art. 11, comma 1, di una struttura speciale denominata Ufficio Stampa. La disposizione precisava, nella formulazione originaria, che "*in detta struttura, fatti salvi i rapporti di lavoro in corso, possono essere chiamati a contratto giornalisti professionisti iscritti negli albi professionali. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è definito il contingente di personale. L'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato*". Con l'art. 1 della l. reg. Calabria 2 giugno 1999, n. 16 è stato successivamente estesa anche ai pubblicisti la possibilità di chiamata a contratto nell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.

Tale disposizione normativa consentiva, pertanto, la possibilità di conferire con chiamata a contratto, senza alcun concorso o altra più agile forma di procedura selettiva, incarichi a giornalisti e pubblicitari “esterni” aventi una durata limitata, pari a quella della legislatura, caratterizzati dal rapporto fiduciario con il Consiglio regionale, ferma la facoltà del Consiglio successivo di rinnovare, o meno, il rapporto con la stipula di un nuovo contratto con i medesimi collaboratori.

Successivamente, il legislatore statale con la legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), ha introdotto nel nostro ordinamento la definizione giuridica di comunicazione pubblica e ha disciplinato alcuni uffici fondamentali per la realizzazione della stessa, tra i quali gli uffici stampa stabilendo, all’art. 9, che le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa costituito da personale iscritto all’albo nazionale dei giornalisti; tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione iscritto all’albo dei giornalisti, nel rispetto rigoroso dei limiti attualmente posti al conferimento di incarichi esterni nel pubblico impiego dall’art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). A tal proposito, la Corte ricorda che per la giurisprudenza, la scelta tra personale interno e esterno all’amministrazione, che sia in possesso dei requisiti professionali previsti, ha carattere alternativo, non sussistendo un ordine di priorità tra le due categorie (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 settembre 2017, n. 21060). Sotto tale profilo, quindi, con il predetto art. 9 della legge 150/2000, è stata introdotta, per il personale degli uffici stampa, una deroga rispetto alla regola generale stabilita dall’art. 7 del t.u. pubblico impiego che, come noto, subordina la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale esterno all’accertamento, da parte dell’amministrazione medesima, dell’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all’interno.

A questo punto è nuovamente intervenuto il legislatore regionale calabrese con l’art. 10 della l.r. n. 8 del 2005, che ha modificato l’art. 11, comma 1, della l. r. n. 8 del 1996, eliminando interamente il suo ultimo periodo che così disponeva: “[l]’incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato. Così operando, il legislatore regionale ha eliminato la durata fissa e predeterminata, pari a quella della legislatura, dell’incarico conferito e la possibilità di rinnovo dell’incarico a contratto. Su tale norma abrogativa è infine intervenuta la disposizione impugnata che, auto-qualificandosi quale norma di interpretazione autentica, stabilisce che il *comma 1 dell’art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2005), di soppressione dell’ultimo periodo del comma 1 dell’articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull’ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore.*

Per la Corte, la disposizione impugnata è priva dei caratteri di legge di interpretazione autentica e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva. Invero, *la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell’interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l’una e l’altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario* (Considerato in diritto 5.1). La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto e quel significato fin dall’origine e in questo senso può dirsi retroattiva. La Corte richiama il principio, più volte ribadito nella propria giurisprudenza, secondo cui “*il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni (...) purché la scelta imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario*”. Alla luce di tal principio per i giudici la disposizione impugnata non può ritenersi autenticamente interpretativa dell’art. 10, comma 1, della l.r. n. 8/2005 che modificando l’art. 11, comma 1, della l.r. n. 8/1996, si è limitata ad eliminarne l’ultimo periodo senza che a tale

soppressione possa essere attribuito, come invece tenta di fare la norma interpretativa, il significato di conferma senza soluzione di continuità dei rapporti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della legge. La Corte sottolinea come sia diverso l'ambito soggettivo di applicazione in quanto la disposizione interpretativa (art. 1, della l.r. n. 14 del 2019) si riferisce ai "rapporti di lavoro" in essere alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (art. 10, comma 1, della l.r. 8 del 2 marzo 2005) mentre quest'ultima, in ragione del generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ.), riguarda i nuovi incarichi a contratto conferiti successivamente al mese di marzo 2005, per i quali quindi non è più prescritta la durata pari a quella della legislatura, né la possibilità di rinnovo. Per i giudici, nell'ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non può rientrare il significato alla medesima attribuito dalla disposizione interpretativa denunciata, ossia quello di unificare i rapporti già in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2005 tra i giornalisti e i pubblicisti esterni facenti parte dell'Ufficio stampa presso il Consiglio regionale e di confermarli quali "rapporti di lavoro" alle dipendenze del Consiglio stesso. Lo scopo della norma, auto qualificatasi come interpretativa, in realtà è quello di stabilizzare, senza concorso pubblico, i rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicisti esterni all'amministrazione regionale che già collaboravano, con incarichi a contratto, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (marzo 2005). La norma censurata ha pertanto un contenuto innovativo che si pone in aperta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost. in quanto, come ripetutamente ribadito dalla Consulta in molteplici pronunce, il concorso pubblico costituisce il metodo generale e ordinario di reclutamento per il pubblico impiego in condizioni di imparzialità. Il legislatore può prevedere deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso entro i limiti della ragionevolezza e sempre nel rispetto dell'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione; ma tali deroghe non possono trovare fondamento nell'esigenza di stabilizzare personale precario dell'amministrazione neanche a fronte della finalità di tutela dell'affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto poiché tale finalità non è di per sé funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe. Tali principi valgono anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni. L'illegittimità della disposizione censurata sarebbe dichiarata anche qualora l'Ufficio stampa del Consiglio regionale calabrese potesse ricondursi, come in altre amministrazioni, nell'ambito di quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche poiché, come più volte ribadito dalla Corte, la stabilizzazione dei relativi addetti violerebbe comunque la regola del pubblico concorso di cui al comma 4 dell'art. 97 Cost.

SENTENZA N. 133

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 luglio-5 agosto 2019, depositato in cancelleria il 6 agosto 2019, iscritto al n. 86 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 6 agosto 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14 recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)».

La disposizione impugnata stabilisce che «[i]l comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione da parte di tale disposizione normativa dell'art. 97, quarto comma, della Costituzione, laddove sancisce il principio generale dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso, in quanto la stessa avrebbe la finalità di stabilizzare i rapporti di lavoro di giornalisti professionisti e pubblicisti che facevano parte dell'Ufficio Stampa regionale, a seguito di stipula di un contratto individuale per "chiamata diretta", alla data di entrata in vigore dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005.

Il ricorrente lamenta, inoltre, che la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la stessa è priva dei caratteri delle leggi di interpretazione autentica, finendo con il sostanzarsi in una legge retroattiva che non ha alcuna adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non è sostenuta da adeguati motivi di interesse generale.

2.– Le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in esame sono ammissibili.

La difesa della Regione, pur concludendo nella sua memoria di costituzione anche per l'inammissibilità del ricorso, in realtà non ne indica in alcun modo le ragioni, diffondendosi invece in argomentazioni per sostenere l'infondatezza delle questioni.

3.– Passando al merito, è opportuno premettere una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale) ha previsto – distintamente dagli uffici di diretta collaborazione con gli organismi politico-istituzionali del Consiglio (art. 10) – l'istituzione (all'art. 11, comma 1) di una struttura speciale denominata «Ufficio Stampa», inclusiva delle testate giornalistiche edite dal Consiglio Regionale. La disposizione precisava, nella formulazione originaria, che «[i]n detta struttura, fatti salvi i rapporti di lavoro in corso, possono essere chiamati a contratto giornalisti professionisti iscritti negli albi professionali. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è definito il contingente di personale. L'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato».

Successivamente l'art. 1 della legge della Regione Calabria 2 giugno 1999, n. 16 (Integrazione all'art. 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8, recante: «Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli uffici del consiglio regionale») ha esteso anche ai pubblicisti la possibilità di chiamata a contratto nell'Ufficio stampa del Consiglio regionale.

Tale disposizione normativa consentiva, pertanto, la possibilità di conferire con chiamata a contratto, senza alcun concorso o altra più agile forma di procedura selettiva, incarichi a giornalisti e pubblicisti "esterni" aventi una durata limitata, pari a quella della legislatura, caratterizzati dal rapporto fiduciario con il Consiglio regionale, ferma la facoltà del Consiglio successivo di rinnovare, o no, il rapporto con la stipula di un nuovo contratto con i medesimi collaboratori.

Parallelamente, l'art. 9 della legge della Regione Calabria 13 maggio 1996, n. 7 (Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale)

istituiva l'Ufficio stampa della Giunta regionale che parimenti si avvaleva, a contratto, di giornalisti professionisti e pubblicisti iscritti negli albi professionali con incarichi di durata limitata e con possibilità, alla scadenza, di conferma per la durata della legislatura.

È successivamente intervenuto il legislatore statale con la legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), che, introducendo nel nostro ordinamento la definizione giuridica di comunicazione pubblica, ha disciplinato alcuni uffici fondamentali per la realizzazione della stessa, tra i quali gli uffici stampa.

In particolare, l'art. 9 della legge n. 150 del 2000 stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa, la cui attività primaria è quella di comunicare e manifestare la volontà dell'amministrazione attraverso l'impiego dei mezzi di informazione di massa.

Quanto alla composizione degli uffici stampa, occorre considerare il comma 2 del medesimo art. 9, secondo cui «[g]li uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti. Tale dotazione di personale è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche anche in posizione di comando o fuori ruolo, o da personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna amministrazione per le medesime finalità».

Pertanto, in conformità alla legislazione statale, può essere chiamato a far parte degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni anche personale esterno alle stesse iscritto all'albo dei giornalisti, entro i limiti posti al conferimento di incarichi esterni nel pubblico impiego dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni, e, quindi, attualmente, dall'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Pertanto, la giurisprudenza ha precisato che, ai sensi del predetto art. 9 della legge n. 150 del 2000, la scelta tra personale interno ed esterno all'amministrazione, che sia in possesso dei requisiti professionali previsti, ha carattere alternativo, non sussistendo un ordine di priorità tra le due categorie (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 settembre 2017, n. 21060).

Sotto tale profilo, quindi, è stata introdotta, per il personale degli uffici stampa, una deroga rispetto alla regola generale stabilita dall'art. 7 del t.u. pubblico impiego che, di contro, subordina la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale esterno all'accertamento, da parte dell'amministrazione, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno.

Nel quadro di sistema posto dalla legge statale n. 150 del 2000 è nuovamente intervenuto il legislatore regionale con l'art. 10 della legge reg. Calabria n. 8 del 2005, che ha modificato il richiamato art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, eliminando interamente il suo ultimo periodo, ossia la frase «[l]l'incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato».

Sono state eliminate, quindi, la durata fissa e predeterminata, pari a quella della legislatura, e la possibilità di rinnovo dell'incarico a contratto.

Su tale norma è infine intervenuta la disposizione impugnata che, auto-qualificandosi in termini di norma di interpretazione autentica, stabilisce che «[i]l comma 1 dell'art. 10 della legge regionale 2

marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005), di soppressione dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 13 maggio 1996, n. 8 (Norme sulla dirigenza e sull'ordinamento degli Uffici del Consiglio regionale), deve intendersi come confermativo, senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in essere alla data della sua entrata in vigore».

4.– Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate con riferimento a entrambi gli evocati parametri.

5.– Occorre innanzitutto osservare, quanto al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., che la disposizione impugnata è priva dei caratteri della legge di interpretazione autentica e ha invece la portata di una norma innovativa con efficacia retroattiva.

5.1.– In generale, la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario (sentenza n. 397 del 1994).

Questa Corte, sin dalla sentenza n. 118 del 1957, ha riconosciuto che la funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva.

È infatti ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte il principio secondo cui il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario (ex plurimis, sentenze n. 167 del 2018, n. 15 del 2018 e n. 525 del 2000).

5.2.– In virtù dei principi espressi dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte, la disposizione impugnata non può ritenersi autenticamente interpretativa dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005, che, modificando l'art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, si è limitato ad eliminarne l'ultimo periodo, ossia la frase «[l]’incarico è conferito per la durata della legislatura e può essere rinnovato»; ciò perché a tale soppressione non può assegnarsi il significato, attribuito dalla disposizione interpretativa, di conferma, «senza soluzione di continuità, dei rapporti di lavoro in corso alla data della [...] entrata in vigore» della legge stessa (legge reg. Calabria n. 8 del 2005).

In vero, da una parte diverso è l'ambito soggettivo di applicazione, perché la disposizione interpretativa si riferisce ai “rapporti di lavoro” in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata (2 marzo 2005), mentre quest'ultima, in ragione del generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ.), riguardava i nuovi incarichi a contratto, per i quali quindi non era più prescritta la durata pari a quella della legislatura, né la possibilità di rinnovo. Tale principio trova applicazione anche alle leggi regionali, poiché l'art. 11 citato non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso ha per il legislatore statale (sentenza n. 376 del 2004).

Inoltre, la previsione da parte della disposizione interpretativa, ossia quella impugnata, della conferma «senza soluzione di continuità» dei «rapporti in essere» alla data del 2 marzo 2005 implica testualmente una unificazione ex lege di distinti rapporti che avevano avuto durata limitata e che, in ipotesi, erano stati rinnovati. Questo effetto legale di saldatura dei rapporti pregressi è del tutto estraneo alla disposizione interpretata.

La quale, in vero, poteva sì far sorgere qualche dubbio in ordine alla portata della soppressione della durata, quale termine apposto al contratto, pari a quella della legislatura del Consiglio regionale: se in tal modo era prevista una durata non più predeterminata per legge ovvero se il contratto potesse essere finanche privo di alcun termine di durata. Ma di ciò la disposizione interpretativa si disinteressa, essendo proiettata solo a regolare i rapporti in corso alla data suddetta e non già i (nuovi) rapporti sorti nella vigenza della disposizione interpretata.

Trovava comunque applicazione la già richiamata norma speciale statale prevista per tutti gli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche, la cui dotazione di personale può essere costituita – oltre che, in ipotesi, da chi è già pubblico dipendente, anche in posizione di comando o fuori ruolo – da soggetti estranei alla pubblica amministrazione, utilizzando le modalità di accesso di cui all’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 29 del 1993, poi riferibili a quelle di cui all’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Entrambe queste ultime disposizioni prevedono un necessario termine di durata dell’incarico. Del resto la norma parallela dettata dallo stesso legislatore regionale per l’Ufficio stampa della Giunta regionale (art. 9 della legge reg. Calabria n. 7 del 1996, come sostituito dall’art. 5, comma 1, della legge della Regione Calabria 7 ottobre 2011, n. 36, recante «Riduzione dei costi della politica») richiama espressamente l’utilizzazione delle modalità di cui all’art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

In breve, nell’ambito delle varianti di senso della disposizione interpretata non poteva rientrare, mancando ogni riferimento in tale direzione, il significato alla medesima attribuito dalla disposizione interpretativa denunciata, ossia quello di unificare i rapporti già in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 8 del 2005 tra i giornalisti e i pubblicisti esterni facenti parte dell’Ufficio stampa presso il Consiglio regionale e di confermarli quali “rapporti di lavoro” alle dipendenze del Consiglio stesso.

La disposizione interpretativa ha, invece, un chiaro contenuto innovativo con efficacia retroattiva.

5.3.– La circostanza che una disposizione, a dispetto della propria auto-qualificazione, non abbia in realtà natura interpretativa può essere sintomo dell’uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, ma non la rende per ciò solo costituzionalmente illegittima, bensì incide sull’ampiezza del sindacato che la Corte deve effettuare sulla norma in ragione della sua retroattività.

Come ha di recente sottolineato questa Corte, con riferimento alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della loro irragionevolezza quanto alla retroattività del novum da esse introdotto nel contesto del bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che abbia ad oggetto norme retroattive. Si è infatti affermato che se i valori costituzionali in gioco sono quelli dell’affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l’esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della non configurabilità di una lesione dell’affidamento dei destinatari (sentenze n. 108 del 2019 e 73 del 2017).

Nella fattispecie la retroattività, conseguente alla natura solo apparente di interpretazione autentica, della disposizione censurata svela – anche per quanto si dirà oltre – l'intrinseco difetto di ragionevolezza di quest'ultima nella misura in cui prevede la stabilizzazione ex tunc dei giornalisti e pubblicitari chiamati a contratto.

6.– La norma impugnata, recante il contenuto innovativo di cui si è finora detto, si pone in aperta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., oltre a contrastare con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

6.1.– Come questa Corte ha ripetutamente affermato, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, costituisce il metodo migliore per l'accesso alla pubblica amministrazione in condizioni d'imparzialità; valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio sancito dall'art. 97 Cost. impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei concorrenti (sentenza n. 1 del 1999). Il concorso pubblico costituisce, quindi, la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego (ex plurimis, sentenze n. 40 del 2018, n. 190 del 2005 e n. 34 del 2004).

È vero che il legislatore ordinario può contemplare deroghe rispetto alla regola generale del pubblico concorso. Tuttavia ciò deve avvenire entro i limiti derivanti dalla stessa esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 477 del 1995), fermo il necessario vaglio di ragionevolezza (sentenza n. 34 del 2004) e la rigorosa delimitazione dell'area delle eccezioni al concorso (sentenza n. 7 del 2015).

Tali deroghe, però, non possono trovare fondamento nella sola esigenza di stabilizzare il personale precario dell'amministrazione, in quanto non può assumere a tal fine rilevanza la sola tutela del (pur legittimo) affidamento dei lavoratori sulla continuità del rapporto (sentenze n. 205 e n. 81 del 2006); finalità questa che non è di per sé sola funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione e non sottende straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificare le deroghe in questione (sentenza n. 110 del 2017).

I richiamati principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni. In vero, sebbene le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro rientrino nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 251 e n. 202 del 2016), nell'esercizio di tale competenza le Regioni devono rispettare la regola espressa dall'art. 97, quarto comma, Cost., che prevede l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso (sentenza n. 110 del 2017).

6.2.– Nella specie, la fondatezza del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri emerge, con evidenza, dalla già indicata portata innovativa della norma impugnata, che è quella di stabilizzare, senza concorso pubblico, i rapporti di lavoro di giornalisti e pubblicitari esterni alla pubblica amministrazione che già collaboravano, con incarichi individuali a contratto, con l'Ufficio stampa del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata, ossia dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 2005.

Infatti, la conferma «senza soluzione di continuità» degli incarichi a contratto in corso alla data di entrata in vigore della disposizione interpretata e la loro qualificazione ex lege come «rapporti di lavoro», evidentemente alle dipendenze del Consiglio regionale, ha il chiaro significato di stabilizzare tali incarichi, posti in essere ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge reg. Calabria n. 8 del 1996, in rapporti di pubblico impiego regionale senza la previsione di alcun concorso pubblico, a differenza peraltro di quanto previsto per il personale, con rapporto di diritto privato, delle Strutture speciali regionali di cui al precedente art. 10-bis della stessa legge regionale, diverse dall'Ufficio stampa, il

quale poteva essere assunto nella dotazione organica del Consiglio regionale «previo concorso per titoli ed esami».

Può aggiungersi, infine, che l'Ufficio stampa presso il Consiglio regionale della Regione Calabria non rientra tra quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche, in quanto non contemplato dall'art. 9 della più volte citata legge reg. Calabria n. 8 del 1996, né indicato tra questi dall'art. 22 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dello stesso Consiglio (approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 18 aprile 2001, n. 67, e modificato con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 19 febbraio 2002, n. 34, e del 22 ottobre 2019, n. 57), che invece lo riconduce alle «Figure professionali speciali» (art. 21), in sintonia con l'espressa qualificazione recata dallo stesso art. 9.

In ogni caso, la conclusione, quanto alla illegittimità costituzionale della disposizione denunciata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, non potrebbe essere diversa anche qualora l'Ufficio stampa potesse ricondursi, come in altre amministrazioni, nell'ambito di quelli di diretta collaborazione delle autorità politiche (sentenza n. 85 del 2016), rispetto ai quali questa Corte ha più volte chiarito che una successiva stabilizzazione dei relativi addetti violerebbe la regola del pubblico concorso, posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011 e, di recente, n. 43 del 2019).

6.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 14, recante «Interpretazione autentica del comma 1 dell'articolo 10 della legge regionale 2 marzo 2005, n. 8 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2005)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

## **Sentenza: 20 maggio 2020, n. 134**

**Materia:** tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante “Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)”

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 7 l.r. 3/2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2», della l.r. 12/1995; illegittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 3/2019, come sostituisce l'art. 14, comma 1, l.r. 12/1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate; illegittimità costituzionale dell'art. 8 l.r. 3/2019 come sostituisce l'art. 14, comma 2, l.r. 12/1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua; illegittimità costituzionale dell'art. 31 l.r. 3/2019; illegittimità costituzionale dell'art. 10 l.r. 3/2019, come sostituisce l'art. 17, comma 4, l.r. 12/1995, nella parte in cui stabilisce che il piano del parco vincola e integra la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, anziché sostituirsi ad essa.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 l.r. Liguria 3/2019 «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Tale legge interviene a modificare la l.r. 12/1995 in tema di riordino delle aree protette naturali, adottata a suo tempo, sulla base della legge statale di cornice 6 dicembre 1991, n. 394 recante «Legge quadro sulle aree protette» (da ora in avanti: legge quadro), che continua ad esprimere, ad oggi, standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (sent. n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, che hanno ad oggetto le aree naturali protette regionali e locali, decrementino tali standard, nel rapporto con disposizioni nazionali di cui alla legge quadro.

Con riferimento alla materia dei parchi, merita ricordare che la giurisprudenza costituzionale in materia ha costantemente ricondotto all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (cfr. da ultimo, sent. n. 290 del 2019; n. 121 del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sent. n. 108 del 2005), e che «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sent. n. 44 del 2011). Sotto questo profilo la Regione obietta che le disposizioni impugnate non abbiano ecceduto dai limiti propri dell'autonomia regionale.

In primis la Corte dichiara inammissibili tutte le questioni di costituzionalità poste in relazione all'art. 97 Cost., in quanto manca la prova che l'assetto impresso alla gestione delle aree protette regionali dalla legge regionale impugnata comprometta il buon andamento della pubblica amministrazione. Le questioni vanno perciò valutate con riguardo al solo titolo di competenza invocato dallo Stato, ovvero l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Con riferimento alla prima questione, è impugnato l'art. 7, che sostituisce l'art. 11 della l.r. 12/1995, per tre distinti profili.

Il vigente art. 11, comma 3, l.r. 12/1995, come modificata dalla l.r. 3/2019, stabilisce che la composizione della comunità del parco, «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2» precedenti, e le modalità del suo funzionamento sono stabilite dallo statuto dell'ente. I commi 1 e 2 recano regole stringenti in ordine alla costituzione della comunità, tali da imporsi allo statuto. Con riferimento a questi, il ricorrente ritiene esserci un contrasto con l'art. 24 della legge quadro, relativo alla organizzazione del parco naturale regionale, che prevede che «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa». Il ricorrente, incentrando l'attenzione in particolare sui criteri di partecipazione alla comunità, sostiene che la norma impugnata abbia illegittimamente regolato la fattispecie con legge, sottraendola alla riserva statutaria.

Secondo la Corte la questione è fondata in riferimento ai commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2». L'art. 24 della legge quadro, infatti, conferisce competenza organizzativa alla fonte statutaria, perché essa permette di adeguare l'organizzazione del parco alle «peculiarità» del territorio. Una disciplina uniforme, quale quella contenuta nella norma impugnata, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, mettendo a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. A quest'ultimo deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti, che la resistente invano richiama. Lo stesso schema tipo di statuto, che la Giunta approva ai sensi dell'art. 13 l.r. 12/1995, non può integralmente sovrapporsi al contenuto che di volta in volta lo statuto assumerà, posto che è fatta salva la competenza di quest'ultimo in tema di composizione e attribuzioni degli organi del parco.

Per quanto riguarda invece il vigente art. 11, comma 5, l.r. 12/1995 (come modificato) - che stabilisce che la comunità esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito ad una serie di oggetti, sui quali dovrà deliberare l'ente di gestione del parco - il ricorrente rileva il contrasto con l'art. 10 della legge quadro che sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante dei pareri della comunità del parco. La Corte ritiene la questione non fondata.

Con riferimento all'art. 10, questo, pur relativo alle aree protette nazionali, secondo costante giurisprudenza della Corte può applicarsi anche ai parchi regionali (sent. n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011), ma a condizione che vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale. Tale è l'opzione normativa, desumibile dai criteri di composizione degli organi del parco nazionale e dai loro reciproci assetti, che comporta di non affidare ad organi politici elettivi l'integrale governo del parco, al quale, invece debbono concorrere soggetti dotati di competenze tecniche adeguate (artt. 9 e 10 legge quadro). Per tale ragione, nel sistema dei parchi nazionali, la comunità, che è composta da Presidenti delle Giunte regionali, delle Province, delle Comunità montane e da sindaci, esprime pareri obbligatori, ma non vincolanti. Nel caso dei parchi regionali, al contrario, è lo stesso art. 24 della legge quadro ad attribuire allo statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché non si vede perché tale fonte non possa incidere sul rapporto tra comunità ed ente di gestione, rendendo vincolanti taluni pareri della prima. Dunque, sotto questo profilo, non è ravvisabile un'eventuale illegittimità costituzionale.

Infine, il nuovo art. 11, comma 4, l.r. 12/1995 prevede che la comunità partecipa all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico di cui al seguente art. 22. Il ricorrente rileva il contrasto della norma con l'art. 10, comma 3, della legge quadro, che, invece, attribuisce alla

comunità il potere non solo di partecipare, ma di deliberare sul piano pluriennale. La Corte ritiene la questione non fondata.

Come già sottolineato, infatti, l'art. 10 della legge quadro non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali. Inoltre, la norma statale attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta vincolante del consiglio direttivo, sicché, nella sostanza, il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all'assetto statale. Ad essa spetta, infatti, il compito di elaborare e redigere il piano pluriennale (art. 22 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995).

Un'altra questione riguarda l'art. 8 l.r. 3/2019 che sostituisce l'art. 14 l.r. 12/1995, provvedendo al riordino delle aree protette esistenti. Il nuovo art. 14, comma 1, "conferma" le aree protette di interesse regionale, provinciale e locale ivi indicate. Ne deriva che sono soppresse, in quanto non riportate nell'elenco, le aree protette della Provincia di Savona. Queste ultime sono state costituite, in quanto di interesse locale, dalla Provincia stessa, cui era stata assegnata tale funzione dall'art. 20 l.r. Liguria 3/1999, in materia di conferimento agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi della Regione. Tale disposizione è stata poi abrogata dall'art. 33, comma 1, lett. b), della l.r. 3/2019, che ha riaccentrato in sede regionale il compito di istituire e sopprimere, le aree protette di interesse locale già di pertinenza della Provincia di Savona. La disposizione impugnata ha provveduto in tal senso. A tal proposito, il ricorrente contesta che la soppressione possa avvenire con legge provvedimento, senza che sia garantita la partecipazione degli enti locali interessati, come invece prevede l'art. 22, comma 1, lett. a), della legge quadro, che ha stabilito che la partecipazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di istituzione dell'area protetta costituisce principio fondamentale della materia. La Corte ritiene nel merito, la questione fondata nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate. Premessa di tale assunto è che l'art. 22 della legge quadro è applicabile non solo alle aree naturali protette regionali in senso stretto, ma anche a quelle di interesse provinciale e locale, che rientrano nel «sistema regionale delle aree protette», ai sensi della normativa regionale. Tale "sistema" corrisponde alla competenza regionale di istituire parchi di interesse regionale o locale, riconosciuta dall'art. 2, comma 8, della legge quadro, che però deve avvenire nel rispetto dell'art. 22 della legge quadro e dunque coinvolgendo gli enti locali interessati nel procedimento istitutivo del parco. Ciò vale, per costante giurisprudenza costituzionale, anche per la soppressione dell'area protetta (sent. n. 263 del 2011).

Nel caso di specie, la l.r. 3/2019 si limita a prevedere il parere del Consiglio delle autonomie locali in seno al procedimento legislativo, che non può però ritenersi equivalente alla diretta partecipazione dei soli enti locali interessati. Sotto questo profilo la Corte ha già ritenuto che la partecipazione degli enti locali è necessaria e non è surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sent. n. 282/2000), in quanto rappresenta la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo. Con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, nella parte in cui dispone la soppressione delle aree protette già istituite e non indicate tra quelle "confermate" nell'art. 14 l.r. 12/1995.

Analogamente, è fondata la questione di legittimità dell'art. 8 l.r. 3/2019, nella parte in cui sostituendo l'art. 14, comma 2, l.r. 12/1995 ridefinisce i confini dei parchi naturali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, senza coinvolgimento degli enti locali interessati. L'art. 22, comma 1, lett. c), della legge quadro garantisce infatti agli enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco. Da qui la fondatezza anche della questione relativa all'art. 31 l.r. 3/2019, che si limita a regolare il regime transitorio delle aree i cui confini sono stati modificati o soppressi con il nuovo art. 14, di cui è stata già accertata l'illegittimità costituzionale.

Una ulteriore questione riguarda poi l'art. 10 l.r. 3/2019 che sostituisce l'art. 17 l.r. 12/1995. Tale articolo, al comma 6 stabilisce che il piano del parco possa prevedere una diversa perimetrazione dell'area protetta, salvo il caso dei confini stabiliti con legge. Tale articolo sarebbe in contrasto con l'art. 22 della legge quadro, perché spetterebbe alla sola legge regionale delimitare i confini. Secondo la Corte la questione non è fondata. Secondo la Corte, dall'art. 23 della legge quadro si evince che il

legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale ed è dunque implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Si tratta, del resto, di un atto alla cui elaborazione partecipano gli organi del parco, i cui componenti sono in parte, come si è visto, rappresentanti degli enti locali interessati. La disposizione impugnata, pertanto, disciplinando la specifica fattispecie della perimetrazione definitiva del confine, per i casi di perimetrazione provvisoria da parte del legislatore regionale, resiste alla censura.

Per quanto riguarda il nuovo art. 17, comma 4, l.r. 12/1995 - che prevede che il piano del parco vincoli la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, integrandola e prevalendo su di essa in caso di contrasto - il ricorrente ne rileva il contrasto con l'art. 25, comma 2, della legge quadro, secondo il quale il piano del parco «ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello». In sintesi, il meccanismo sostitutivo sarebbe più efficace nel tutelare l'ambiente, che non quello di integrazione e prevalenza. La Corte ritiene la questione fondata.

La Corte premette che, in base all'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali, d.lgs. 42/2004, il piano paesistico prevale sul piano del parco. Di ciò mostra di essere consapevole il legislatore regionale, che con la norma impugnata fa espressamente salvi gli effetti dei piani paesaggistici di cui all'art. 145. Il meccanismo sostitutivo opera ancora con riguardo ai piani territoriali o urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente e coagulati nel piano del parco. Il solo meccanismo di integrazione o prevalenza non solo può ingenerare dubbi interpretativi, ma consente al piano del parco di ritrarsi da sfere valutative di propria pertinenza, grazie all'appoggio offerto dal piano urbanistico. In tal modo, la norma impugnata compromette uno standard uniforme di tutela ambientale, esponendosi alla censura di illegittimità costituzionale.

Con riferimento all'art. 22 l.r. 3/2019, che sostituisce l'art. 32 l.r. 12/1995 in tema di vigilanza sulle aree protette, il comma 3 dello stesso permette all'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria, ittica ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento al Corpo forestale dello Stato, che l'art. 27 della legge n. 394 del 1991 ammette a convenzionamento con la Regione in materia di vigilanza.

Secondo il ricorrente l'art. 23 della citata legge quadro, in tema di parchi regionali, permette il convenzionamento per la gestione del parco, «esclusa la vigilanza». In effetti, in tale settore, il successivo art. 27 ammette convenzioni della Regione con il solo corpo forestale, sicché parrebbe conseguente che a tale limite si debba attenere anche l'ente parco, ai quali la legge regionale conferisce l'esercizio del potere di vigilanza. Con la conseguenza che la norma impugnata avrebbe in tale prospettiva illegittimamente ampliato le ipotesi di convenzionamento, permettendo che esso sopraggiunga anche con «soggetti privati non istituzionali» quali «guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie».

Secondo la Corte la questione non è fondata, in quanto nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali non ogni disposizione della legge quadro si può imporre alla sfera legislativa regionale. A tal fine, è invece necessario che essa attinga ad un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue come effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire (sent. n. 307 del 2003). Con riferimento alla funzione di vigilanza, le competenze legislative e organizzative della Regione sui parchi regionali sono di particolare ampiezza (sent. n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005) e subirebbero una grave compressione se fosse loro inibito di potenziare la vigilanza, ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio. Naturalmente, come si ricava dall'art. 27 della legge quadro quanto alla vigilanza regionale, l'ente di gestione del parco non può spogliarsi del proprio compito di vigilanza diretta, sicché il convenzionamento dovrà risolversi in un ausilio, e non in una surroga, quanto al potere di vigilanza. In questi limiti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 non

reca in sé un livello di tutela ambientale minimo ed uniforme, tale da imporsi all'autonomia regionale di gestione dei propri parchi, quando essa accresce i mezzi di vigilanza a presidio del bene ambiente.

SENTENZA N. 134

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25 giugno-1° luglio 2019, depositato in cancelleria il 2 luglio 2019, iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria, nonché l'atto d'intervento della Onlus Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS);

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con ricorso del 25 giugno-1° luglio 2019, depositato il successivo 2 luglio 2019 (reg. ric. n. 76 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della

legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge impugnata, per quanto qui interessa, reca modifiche alla legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) in tema di riordino delle aree protette naturali. Quest'ultima, a sua volta, fu adottata sulla base della legge statale di cornice 6 dicembre 1991, n. 394 recante «Legge quadro sulle aree protette» (da ora in avanti: legge quadro), che continua a tutt'oggi ad esprimere standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011).

Il ricorrente reputa che le disposizioni impugnate, che hanno ad oggetto le aree naturali protette regionali e locali, decrementino tali standard, nel rapporto con le norme contenute nella menzionata legge quadro.

Questa Corte ha infatti ripetutamente ricondotto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (da ultimo, sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 108 del 2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sentenza n. 44 del 2011).

La Regione Liguria obietta, perciò, che le disposizioni impugnate non abbiano ecceduto dai limiti propri dell'autonomia regionale.

2.– In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento nel processo costituzionale dell'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS), «in quanto il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili» (ex plurimis, ordinanza n. 213 del 2019).

3.– Altresì, sono da dichiarare inammissibili tutte le questioni di costituzionalità poste in relazione all'art. 97 Cost. Il ricorrente afferma, ma non prova neppure a dimostrare, che l'assetto impresso alla gestione delle aree protette regionali dalla legge regionale impugnata comprometta il buon andamento della pubblica amministrazione. Ma, quand'anche tale assetto non dovesse corrispondere al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, non per questo esso genererebbe di per sé inefficienza dell'azione amministrativa (sentenza n. 43 del 2020).

Le questioni vanno perciò valutate con riguardo al solo titolo di competenza invocato dallo Stato, ovvero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– L'art. 7 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 11 della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, ed è censurato dal ricorrente per tre distinti profili.

4.1.– Il vigente art. 11, comma 3, della menzionata legge reg. Liguria n. 12 del 1995, modificata dalle disposizioni impugnate, stabilisce che la composizione della comunità del parco, «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2» precedenti, e le modalità del suo funzionamento sono stabilite dallo statuto dell'ente.

Tuttavia, i commi 1 e 2 recano regole stringenti in ordine alla costituzione della comunità, tali da imporsi allo statuto.

Il ricorrente ravvisa un contrasto tra tali commi e l'art. 24 della legge quadro, relativo alla organizzazione del parco naturale regionale, ove si prevede che «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa».

Il ricorrente, incentrando l'attenzione in particolare sui criteri di partecipazione alla comunità, sostiene che la norma impugnata abbia illegittimamente regolato la fattispecie con legge, sottraendola alla riserva statutaria.

4.1.1.– La questione è fondata in riferimento ai commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2».

L'art. 24 della citata legge quadro conferisce competenza organizzativa alla fonte statutaria, perché essa permette di adeguare l'organizzazione del parco alle “peculiarità” del territorio. Una disciplina uniforme, come quella contenuta nella norma impugnata, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, ponendo così a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A quest'ultimo deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti, che la resistente invano richiama.

Lo stesso schema tipo di statuto, che la Giunta approva ai sensi dell'art. 13 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, non può integralmente sovrapporsi al contenuto che di volta in volta lo statuto assumerà, posto che è fatta salva la competenza di quest'ultimo in tema di composizione e attribuzioni degli organi del parco (e, tra questi, della comunità).

4.2.– L'attuale art. 11, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 stabilisce che la comunità esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito ad una serie di oggetti, sui quali dovrà deliberare l'ente di gestione del parco.

Il ricorrente deduce il contrasto di tale previsione con l'art. 10 della legge quadro che sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante dei pareri della comunità del parco.

4.2.1.– La questione non è fondata.

L'art. 10 è disposizione contenuta nel Titolo II della citata legge quadro, concernente le aree protette nazionali.

La giurisprudenza di questa Corte non esclude che disposizioni aventi tale oggetto possano applicarsi anche ai parchi regionali (sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011), ma a condizione che vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale. Tale è l'opzione normativa, desumibile dai criteri di composizione degli organi del parco nazionale e dai loro reciproci assetti, che comporta di non affidare ad organi politici elettivi l'integrale governo del parco, al quale, invece debbono concorrere soggetti dotati di competenze tecniche adeguate (artt. 9 e 10 della menzionata legge quadro).

Per tale ragione, nel sistema dei parchi nazionali, la comunità, che è composta da Presidenti delle Giunte regionali, delle Province, delle Comunità montane e da sindaci, esprime pareri obbligatori, ma non vincolanti.

Nel caso dei parchi regionali, al contrario, è lo stesso art. 24 della legge quadro ad attribuire allo statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché non si vede perché tale fonte non possa incidere sul rapporto tra comunità ed ente di gestione, rendendo vincolanti taluni pareri della prima.

Non in questo profilo è ravvisabile un'eventuale illegittimità costituzionale, ma, semmai, nell'adozione concomitante da parte dello statuto di criteri costitutivi della comunità che rendano gli organi politici elettivi determinanti, attraverso il parere vincolante, nel governo del parco. Ma con ciò si potrà porre, semmai, un problema attinente alla composizione della comunità, mentre la norma impugnata si limita a prevedere che lo statuto del parco, in accordo con l'art. 24 della legge quadro, può decidere sulla natura dei pareri di tale organo. Porre a confronto tale natura con l'effettiva composizione della comunità è questione affatto distinta, che il ricorrente non promuove.

4.3.– Infine, il nuovo art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 prevede che la comunità partecipa all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico di cui al seguente art. 22.

Il ricorrente contesta la contrarietà della norma rispetto all'art. 10, comma 3, della legge quadro, che, invece, attribuisce alla comunità il potere non solo di partecipare, ma di deliberare sul piano pluriennale.

4.3.1.– La questione non è fondata.

Come si è visto, l'art. 10 della legge quadro non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali. Inoltre, la norma statale attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta vincolante del consiglio direttivo, sicché, nella sostanza, il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all'assetto statale. Ad essa spetta, infatti, il compito di elaborare e redigere il piano pluriennale (art. 22 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995).

5.– L'art. 8 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, provvedendo al riordino delle aree protette esistenti.

Il nuovo art. 14, comma 1, "conferma" le aree protette di interesse regionale, provinciale e locale ivi indicate.

Ne deriva che sono soppresse, in quanto non riportate nell'elenco, le aree protette della Provincia di Savona.

Esse sono state costituite, in quanto di interesse locale, dalla Provincia stessa, alla quale tale funzione era stata assegnata dall'art. 20 della legge della Regione Liguria 22 gennaio 1999, n. 3 (Conferimento agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, opere pubbliche, espropriazioni, viabilità, trasporti e aree naturali protette).

Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 33, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, che ha così riaccentrato in sede regionale il compito di istituire, e parallelamente di sopprimere, le aree protette di interesse locale già di pertinenza della Provincia di Savona. La disposizione impugnata ha provveduto in tal senso.

Il ricorrente contesta che tale soppressione possa avvenire con legge provvedimento, senza che quest'ultima garantisca la partecipazione degli enti locali interessati, come invece prevede l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro. Secondo tale disposizione, costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree protette regionali «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta».

5.1.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché il ricorrente non ha impugnato l'art. 33, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, con il quale si è abrogata la competenza provinciale sulle aree protette locali.

L'eccezione è manifestamente infondata, perché il ricorso statale non pone un problema di distribuzione delle competenze tra Regione e Province, e non contesta, in particolare, che la Regione Liguria potesse sopprimere l'area, ma, piuttosto, l'inosservanza delle garanzie partecipative previste a favore degli enti locali nel procedimento.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate.

Bisogna premettere che l'art. 22 della legge quadro è senza dubbio applicabile non solo alle aree naturali protette regionali in senso stretto, ma anche a quelle di interesse provinciale e locale, perché queste ultime rientrano nel «sistema regionale delle aree protette», ai sensi dell'art. 4, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

Tale “sistema”, a sua volta, corrisponde alla competenza regionale di istituire parchi di interesse regionale o locale, riconosciuta dall'art. 2, comma 8, della legge quadro. Quando, perciò, essa disciplina le aree naturali protette regionali, come accade con l'art. 22, si riferisce al loro insieme, che è competenza delle Regioni istituire e classificare, e dunque, anche alle aree di interesse locale.

L'indicato art. 22, come si è visto, vincola però la Regione a coinvolgere gli enti locali interessati nel procedimento istitutivo del parco.

Questa Corte ha già affermato che in tale materia è imposta, ai fini della soppressione dell'area protetta, l'osservanza del medesimo procedimento previsto per la sua istituzione (sentenza n. 263 del 2011, con riferimento alla cancellazione delle aree contigue).

Nel caso di specie, la legge regionale impugnata si è limitata ad assumere il parere del Consiglio delle autonomie locali in seno al procedimento legislativo, sulla base dell'art. 66 della legge statutaria della Regione Liguria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria). Esso non può però ritenersi equipollente alla diretta partecipazione dei soli enti locali interessati, il cui punto di vista ben potrebbe non coincidere con quello del Consiglio delle autonomie.

Questa Corte ha infatti già ritenuto che la partecipazione di tali enti locali è necessaria e non è surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sentenza n. 282 del 2000).

Essa, nell'attuale riparto delle competenze legislative, esprime uno standard minimo inderogabile di tutela dell'ambiente, perché garantisce che sia acquisita al procedimento di istituzione e di soppressione di detti parchi la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti in rilievo.

Il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge

provvedimento con cui essa è stata conclusa e di cui conosce questa Corte (sentenze n. 2 del 2018; n. 241 del 2008; n. 311 del 1999).

La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, nella parte in cui dispone la soppressione delle aree protette già istituite e non indicate tra quelle “confermate” nell’art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

5.3.– Analogamente, è fondata la questione di legittimità dell’art. 8 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituendo l’art. 14, comma 2, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, ridefinisce i confini dei parchi naturali delle Alpi Liguri, dell’Antola, dell’Aveto e del Beigua, senza coinvolgimento degli enti locali interessati.

L’art. 22, comma 1, lettera c), della legge quadro garantisce agli enti locali la partecipazione alla gestione dell’area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento con cui si compie un atto di evidente rilievo gestionale, ovvero la variazione dei confini del parco.

Del resto, tale variazione non è stata affidata a modifiche del piano del parco, alle quali avrebbero potuto partecipare i rappresentanti degli enti locali, ma è avvenuta direttamente con legge, e deve perciò osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell’art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con le autonomie locali.

5.4.– Ne segue la fondatezza anche della questione relativa all’art. 31 della legge regionale impugnata, che si limita a regolare il regime transitorio delle aree i cui confini sono stati modificati o soppressi con il nuovo art. 14, di cui è stata già accertata l’illegittimità costituzionale.

6.– L’art. 10 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019 sostituisce l’art. 17 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

6.1.– Il nuovo art. 17, comma 6, stabilisce che il piano del parco possa prevedere una diversa perimetrazione dell’area protetta, salvo il caso dei confini stabiliti con legge.

6.1.1.– Il ricorrente denuncia la violazione dell’art. 22 della menzionata legge quadro, perché spetterebbe alla sola legge regionale delimitare i confini.

La questione non è fondata.

Dall’art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale. È perciò implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Si tratta, del resto, di un atto alla cui elaborazione partecipano gli organi del parco, i cui componenti sono in parte, come si è visto, rappresentanti degli enti locali interessati.

La disposizione impugnata, pertanto, disciplinando la specifica fattispecie della perimetrazione definitiva del confine, per i casi di perimetrazione provvisoria da parte del legislatore regionale, resiste alla censura.

6.2.– Il nuovo art. 17, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 prevede che il piano del parco vincola la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, integrandola e prevalendo su di essa in caso di contrasto.

Il ricorrente sottolinea il contrasto di tale disposizione con l'art. 25, comma 2, della legge quadro, secondo il quale il piano del parco «ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello».

Il meccanismo sostitutivo sarebbe più efficace nel tutelare l'ambiente, che non quello di integrazione e prevalenza.

6.2.1.– La questione è fondata.

Va premesso che, in base all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), oggi è il piano paesistico a prevalere sul piano del parco. Di ciò mostra di essere consapevole il legislatore regionale, che infatti, con la norma impugnata, fa espressamente salvi gli effetti dei piani paesaggistici di cui all'art. 145.

Il meccanismo sostitutivo opera ancora con riguardo ai piani territoriali o urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente e coagulati nel piano del parco.

Il solo meccanismo di integrazione o prevalenza non solo può ingenerare dubbi interpretativi, ma consente al piano del parco di ritrarsi da sfere valutative di propria pertinenza, grazie all'appoggio offerto dal piano urbanistico.

In tal modo, la norma impugnata compromette uno standard uniforme di tutela ambientale, esponendosi alla censura di illegittimità costituzionale.

7.– L'art. 22 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 32 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, in tema di vigilanza sulle aree protette.

Il nuovo art. 32, comma 3, permette all'ente di gestione del parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale, faunistica, venatoria, ittica ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento al Corpo forestale dello Stato, che l'art. 27 della legge n. 394 del 1991 ammette a convenzionamento con la Regione in materia di vigilanza.

Il ricorrente osserva che l'art. 23 della citata legge quadro, in tema di parchi regionali, permette il convenzionamento per la gestione del parco, «esclusa la vigilanza». In effetti, in tale settore, il successivo art. 27 ammette convenzioni della Regione con il solo corpo forestale, sicché parrebbe conseguente che a tale limite si debba attenere anche l'ente parco, ai quali la legge regionale conferisce l'esercizio del potere di vigilanza.

La norma impugnata avrebbe in tale prospettiva illegittimamente ampliato le ipotesi di convenzionamento, permettendo che esso sopraggiunga anche con «soggetti privati non istituzionali» quali «guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie».

7.1.– La questione non è fondata.

Nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali non ogni disposizione della legge quadro si può imporre alla sfera legislativa regionale.

A tal fine, è invece necessario che essa attinga ad un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue quale effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire (sentenza n. 307 del 2003).

Le competenze legislative e organizzative della Regione sui parchi regionali sono di particolare ampiezza (sentenze n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005), e subirebbero una grave compressione se fosse loro inibito di potenziare la vigilanza, ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio.

Naturalmente, come si ricava dall'art. 27 della legge quadro quanto alla vigilanza regionale, l'ente di gestione del parco non può spogliarsi del proprio compito di vigilanza diretta, sicché il convenzionamento dovrà risolversi in un ausilio, e non in una surroga, quanto al potere di vigilanza.

In questi limiti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 non reca in sé un livello di tutela ambientale minimo ed uniforme, tale da imporsi all'autonomia regionale di gestione dei propri parchi, quando essa accresce i mezzi di vigilanza a presidio del bene ambiente.

8.– L'art. 23 della legge regionale impugnata sostituisce l'art. 33 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995.

Il nuovo art. 33 determina l'apparato sanzionatorio amministrativo, con riferimento alla violazione dei divieti indicati dal successivo art. 42 (art. 33, comma 1, lettere a e b); alle violazioni del piano del parco o agli interventi non preceduti da nulla osta (art. 33, comma 1, lettera c); alle violazioni dei regolamenti del parco, in quanto non più severamente sanzionate ai sensi delle lettere precedenti (art. 33, comma 1, lettera d).

Il ricorrente reputa tale disposizione in contrasto con l'art. 30 della richiamata legge quadro, perché prevede «sanzioni differenti sia per entità, sia per tipologia».

8.1.– La questione è inammissibile.

L'art. 30, comma 1, contiene sanzioni penali, con le quali, ove applicabili, la norma impugnata non interferisce (art. 33, comma 1, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, come introdotto dal censurato art. 23).

Inoltre, l'art. 30, comma 2, appronta sanzioni amministrative pecuniarie da lire cinquantamila a lire due milioni per chi violi le disposizioni emanate dagli organismi di gestione delle aree protette.

La censura statale contesta che la legge regionale disarticoli l'unitario meccanismo sanzionatorio tracciato dall'art. 30, comma 2, modificandone "entità e tipologia". Tuttavia non è indicato l'elemento dal quale il ricorrente ha tratto la convinzione che tale unitarietà garantisca uno standard minimo e uniforme di tutela ambientale.

In difetto di tale argomentazione da parte del ricorrente, la norma impugnata si limita ad esercitare la competenza a definire il trattamento sanzionatorio di illeciti amministrativi che le compete descrivere, in virtù del principio del parallelismo (sentenza n. 137 del 2019).

Il ricorrente, infatti, neppure contesta la competenza regionale ad introdurre gli illeciti. Ciò rende di per sé inammissibile una censura diretta contro le sole sanzioni, quando non accompagnata dalla

dimostrazione che esse indeboliscano il livello statale di protezione dell'ambiente, complessivamente valutato.

Per Questi Motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Verdi Ambiente e Società (VAS);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)», nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2», della legge della Regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette);
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui sopprime le aree naturali protette non espressamente menzionate;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui modifica i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua;
- 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019;
- 6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, come sostituisce l'art. 17, comma 4, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, nella parte in cui stabilisce che il piano del parco vincola e integra la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, anziché sostituirsi ad essa;
- 7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, 10, 22 e 31 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, che sostituisce l'art. 33 della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 4 e 5, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 32, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 12 del 1995, 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 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

## **Sentenza: 11 giugno 2020, n. 135**

**Materia:** assistenza e solidarietà sociale

**Parametri invocati:** artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), unitamente o separatamente considerati.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrenti:** Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana

**Oggetto:** art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui “obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale”.

**Esito:** fondatezza del ricorso. - illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede che i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), unitamente o separatamente considerati, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale.

Il ricorrente censura l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, perché, nel prevedere, a seguito dell'estinzione delle IPAB aventi strutture non utilizzabili o non riconvertibili, la necessaria devoluzione ai Comuni del patrimonio e del personale dipendente: 1) non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina un'eccessiva compressione dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese imprevedute che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost. (il rimettente, in motivazione, riporta parte del contenuto dei commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost., erroneamente indicandoli, rispettivamente, come quinto e sesto, ed invoca i commi settimo e ottavo, non presenti nel menzionato parametro costituzionale); 2) contrasta con l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 e con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che, nel disporre vincoli alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, recano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica).

La Corte ritiene necessario illustrare il quadro fattuale in cui opera la norma sospettata d'illegittimità costituzionale.

La Regione Siciliana negli ultimi anni, in applicazione dell'art. 34, secondo comma, della legge regionale n. 22 del 1986, ha provveduto alla soppressione di diverse IPAB in grave dissesto finanziario, devolvendo tutti i rapporti attivi e passivi e trasferendo il personale ai Comuni nel cui territorio ricadevano le strutture degli istituti.

Già nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2014 le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana osservavano che la maggior parte delle centotrentasette IPAB sparse sull'intero territorio regionale presenta gravi disavanzi finanziari, sicché pare indispensabile un'incisiva innovazione del settore attraverso l'introduzione di sistemi economico-patrimoniali di tipo aziendale e attraverso una rigorosa riorganizzazione complessiva, che richiede la liquidazione e l'estinzione di numerose istituzioni.

Analoghi rilievi si rinvennero nelle deliberazioni di parifica dei rendiconti degli anni 2016, 2017 e 2018, nella quale ultima, in particolare, si osserva che, mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio. Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a) l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b) l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c) il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d) l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; f) una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; g) un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; h) diffusi fenomeni di mala gestio, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; i) la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio. La Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma di tali Istituzioni, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona.

La Corte dei conti rileva, altresì, che il tema delle IPAB [...] può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

La grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale. Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328/2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione.

La grave situazione di dissesto economico delle IPAB ha quindi originato diversi procedimenti giurisdizionali attivati dai Comuni innanzi ai due TAR siciliani per contestare i decreti

di estinzione del Presidente della Regione, recanti la devoluzione ai Comuni medesimi di tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alle istituzioni soppresse, nonché il trasferimento del personale.

Altro consistente filone di contenzioso collegato all'estinzione è quello avviato dal personale trasferito, che, a fronte dei rifiuti di assunzione opposti da alcuni dei Comuni interessati, ha fatto ricorso ai competenti giudici del lavoro per l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di impiego alle loro dipendenze e la condanna al pagamento delle somme spettanti a titolo di retribuzione.

Per trovare una soluzione alla spinosa vicenda delle IPAB siciliane, e in particolare di quelle estinte, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel citato disegno di legge n. 308 del 2018, recante "Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza", che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3).

Nel citato disegno di legge, le ASAP, una per ciascuna Provincia, subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse (art. 3, comma 3), e la trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente (art. 3, comma 5).

Alla trasformazione si accompagnano l'obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l'istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15).

La descritta iniziativa legislativa si è però arenata, poiché, con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri.

Tutto ciò illustrato, la Corte passa all'esame della questione sulla violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost.), concludendo per la sua fondatezza

L'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 prevede che le IPAB proprietarie di strutture non utilizzabili o non riconvertibili, in caso di mancata fusione con altre IPAB aventi strutture utilizzabili o riconvertibili (o che mediante l'integrazione delle strutture» possano attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni della stessa legge regionale n. 22 del 1986), sono estinte e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente.

La norma censurata, per come è interpretata dal giudice a quo, dalla Corte dei conti (con la citata deliberazione n. 316 del 2015 della sezione regionale di controllo) e da tutte le parti, pubbliche e private, coinvolte, dispone una successione a titolo universale, con la conseguenza che ai Comuni (individuati ai sensi dell'art. 60 della legge della Regione Siciliana 27 aprile 1999, n. 10, recante "Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria") passano non solo i beni immobili e il personale, ma anche tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle estinte IPAB.

Tale scelta in sé non è irragionevole, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 2 gennaio 1979, n. 1 (Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali), i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza (al pari dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382").

Ad integrare la violazione dei detti parametri costituzionali è invece la rigidità della norma, che impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in

assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto.

La Corte si richiama alla precedente giurisprudenza secondo cui il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)" (sentenza n. 8 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 364 del 2010, n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

Né in senso contrario può essere valorizzata l'esistenza nella legge regionale n. 22 del 1986 di un fondo regionale, denominato "Fondo per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali" (art. 44), dal momento che, in primo luogo, esso, è ripartito, quanto alle spese connesse al funzionamento dei servizi socio-assistenziali (cui in astratto potrebbero ricondursi i costi delle attribuzioni degli enti disciolti), sulla base della popolazione residente in ciascun Comune secondo i dati dell'Istat dell'ultimo anno disponibile, e quindi senza nessun ancoraggio alle spese effettivamente necessarie per fare fronte alle situazioni debitorie delle IPAB estinte; e, in secondo luogo, non ne è certa l'attivazione né sono certe le risorse che vi confluiscono (come dimostra la citata relazione di accompagnamento al disegno di legge regionale di riforma delle IPAB n. 308 del 2018).

Sotto altro profilo, poi, l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei Comuni, incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni.

La Corte, con la sentenza n. 202 del 2014, nell'esaminare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma della Regione Campania che aveva disposto il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina a quello del Sannio Alifano (peraltro con contestuale attribuzione di un contributo annuo pari a 800.000 euro dal 2012 al 2016), ha ritenuto che, pur accordando protezione ad un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento, quella norma andasse interpretata nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente.

Nello stesso senso la Corte, con la sentenza n. 123 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana che, in violazione dell'art. 97 Cost., aveva disposto l'immissione in organico di personale illegittimamente assunto e di personale licenziato da molto tempo, dal momento che l'assunzione non era rivolta a provvedere ad effettive esigenze dell'Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici.

La Corte ha quindi rilevato che l'ordine costituzionale dà la massima tutela al lavoro, ma si è anche aggiunto che la norma che accorda tale protezione non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale.

Le medesime considerazioni di fondo sul necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione sono state peraltro riaffermate nelle recenti sentenze n. 170 e n. 79 del 2019.

**La Corte dichiara così l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede che i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.**

**Dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegue l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.**

SENTENZA N. 135

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), promossi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanze del 15 ottobre 2018 e del 20 febbraio 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 79 e 80 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana e, fuori termine, di L. V. e altri, nonché di M.M. R. e altri;

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio, secondo le prescrizioni del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze di identico tenore il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, «primo, secondo, quinto, sesto, settimo e ottavo comma» della Costituzione, nonché all'art. 15, secondo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «unitamente o separatamente considerati», questioni di legittimità

costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui «obbliga i Comuni ad assorbire il patrimonio ed il personale delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza soppresse autoritativamente dall'Amministrazione regionale».

Secondo il rimettente, la disposizione censurata non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina «un'eccessiva compressione» dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese impreviste che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Essa, inoltre, sarebbe in contrasto con la legislazione sul contenimento della spesa pubblica e delle assunzioni, ed in particolare con l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e con l'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», da considerarsi espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti anche per le Regioni ad autonomia speciale.

2.– I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, vertendo su questioni identiche per oggetto e censure.

3.– In via preliminare, deve essere dichiarata la inammissibilità della costituzione delle parti private M.M. R., D. R., A.M. C. e S. S. nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 80 del 2019, nonché della costituzione di L. V., S.M. B., A. G., A. C., M. B. e V. A. nel giudizio iscritto al registro ordinanze n. 79 del 2019.

Esse, infatti, sono intervenute, rispettivamente, in data 18 febbraio e 4 marzo 2020, oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (tra le tante, sentenze n. 6 del 2018, n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014, e ordinanza allegata alla sentenza n. 173 del 2016), ossia venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, avvenuta, nel caso di specie, il 5 giugno 2019.

4.– Sempre in via preliminare, la Regione Siciliana, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in primo luogo, per avere il rimettente ommesso di esperire il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata ed inteso, in realtà, ottenere da questa Corte un avallo interpretativo.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe possibile dare all'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 una interpretazione conforme a Costituzione e tale interpretazione sarebbe quella fatta propria dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, con la deliberazione 4 febbraio 2016, n. 4, pronunciata sull'esame della questione di massima rimessione dalla sezione di controllo per la Regione Siciliana, con deliberazione 24 novembre 2015, n. 316, ed avente ad oggetto proprio l'interpretazione della norma censurata, sotto i profili della possibile deroga ai vincoli alle assunzioni posti dalla legislazione statale e al principio del pubblico concorso.

La Corte dei conti, nella deliberazione n. 4 del 2016, avrebbe affermato, quanto al primo profilo qui rilevante, che «[n]ei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento

di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello di superamento del limite».

4.1.– L'eccezione, che peraltro riguarda solo l'aspetto della devoluzione del personale, non è fondata.

È vero che la Corte dei conti, nelle citate delibere, ha fornito tale interpretazione della disposizione censurata, ritenendola idonea a contemperare, da un lato, gli interessi statali sottesi alle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono vincoli alle assunzioni, e, dall'altro, l'autonomia organizzativa e finanziaria riservata alle Regioni a statuto speciale.

Il rimettente, tuttavia, lungi dal non considerare tale interpretazione della norma come possibile, la fa addirittura propria, per poi però dubitare della sua legittimità costituzionale dal diverso punto di vista della eccessiva compressione delle autonomie locali (profilo, questo, non esaminato dalla Corte dei conti).

In altri termini, quello che l'Avvocatura contesta al rimettente non è un omesso tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, ma l'aver, nel merito, sollevato una questione non fondata: secondo l'interveniente, la norma censurata, in quel significato fatto proprio anche dal rimettente, sarebbe conforme a Costituzione.

5.– La Regione Siciliana ha poi eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché: 1) l'invocazione dell'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., indicato al punto 5 del considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione ma non riportato nel dispositivo, sarebbe priva di supporto espositivo; 2) non vi sarebbe alcuna indicazione delle ragioni per cui sarebbero violati gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost.; 3) non sarebbe spiegato perché le invocate norme sul contenimento della spesa pubblica assurgerebbero a parametri interposti, né, ancora, i motivi di contrasto tra esse e la norma censurata.

5.1.– Anche questa eccezione, che impone di delineare con precisione il thema decidendum delle questioni sollevate, non è fondata.

Quanto al primo rilievo, è vero che l'art. 97, secondo e quarto comma, Cost., compare esclusivamente in un passaggio del considerato in diritto ma non nel dispositivo.

A prescindere da tale aspetto formale, è altresì vero che la dedotta violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., ossia del principio dell'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione mediante pubblico concorso, non è in alcun modo sviluppata nell'ordinanza di rimessione.

Il tema, cioè, pur essendo stato oggetto del giudizio di primo grado e delle sentenze impugnate davanti al rimettente – le quali, pur recando due statuizioni opposte (annullamento e rigetto), hanno entrambe ritenuto che il passaggio di dipendenti dalle IPAB ai Comuni possa avvenire esclusivamente per gli assunti a mezzo di pubblico concorso – è estraneo alle questioni sollevate.

Diversamente è a dirsi con riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma Cost., poiché, in caso di devoluzione del personale – che, secondo il giudice a quo, nella sua automaticità, unitamente alla devoluzione del patrimonio, determina il vulnus ai parametri costituzionali invocati – la incisione sull'assetto organizzativo e funzionale dell'amministrazione ricevente è intimamente connessa alla lamentata compressione dell'autonomia finanziaria.

Quanto agli altri rilievi, una lettura sostanziale ed unitaria dell'ordinanza di rimessione consente di affermare che il rimettente, con motivazione sufficientemente congrua ed articolata, censura l'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, perché, nel prevedere, a seguito dell'estinzione delle IPAB aventi strutture «non utilizzabili o non riconvertibili», la necessaria devoluzione ai Comuni del patrimonio e del personale dipendente: 1) non assicura la correlazione tra risorse e funzioni degli enti locali, determina «un'eccessiva compressione» dell'autonomia finanziaria dei Comuni siciliani e dà luogo a spese impreviste che non possono trovare adeguata copertura, in violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra funzioni e risorse, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost. (il rimettente, in motivazione, riporta parte del contenuto dei commi quarto e quinto dell'art. 119 Cost., erroneamente indicandoli, rispettivamente, come quinto e sesto, ed invoca i commi settimo e ottavo, non presenti nel menzionato parametro costituzionale); 2) contrasta con l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 e con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che, nel disporre vincoli alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, recano – come costantemente affermato da questa Corte – principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (il giudice a quo erroneamente invoca l'art. 117, secondo comma, lettera e, Cost., ma è chiaro che intende riferirsi all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica).

6.– Prima di passare all'esame del merito delle questioni, appare necessario illustrare il contesto fattuale che ad esse fa da sfondo e in cui opera la norma sospettata d'illegittimità costituzionale.

6.1.– La Regione Siciliana negli ultimi anni, in applicazione dell'art. 34, secondo comma, della legge regionale n. 22 del 1986, ha provveduto alla soppressione di diverse IPAB in grave dissesto finanziario, devolvendo tutti i rapporti attivi e passivi e trasferendo il personale ai Comuni nel cui territorio ricadevano le strutture degli istituti.

Già nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2014 le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana osservavano: «[l]a maggior parte delle centotrentasette IPAB sparse sull'intero territorio regionale presenta gravi disavanzi finanziari, sicché pare indispensabile un'incisiva innovazione del settore attraverso l'introduzione di sistemi economico-patrimoniali di tipo aziendale e attraverso una rigorosa riorganizzazione complessiva, che richiede la liquidazione e l'estinzione di numerose istituzioni».

Analoghi rilievi si rinvennero nelle deliberazioni di parifica dei rendiconti degli anni 2016, 2017 e 2018, nella quale ultima, in particolare, si osserva che, «mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio. Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a) l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b) l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c) il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d) l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; f) una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; g) un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; h) diffusi fenomeni di mala gestio, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; i) la violazione di norme di contabilità pubblica e

l'illegitto ricorso a procedure di riequilibrio. La Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma di tali Istituzioni, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona».

La Corte dei conti rileva, altresì, che «[i]l tema delle IPAB [...] può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

La grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale, come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma delle IPAB n. 308 del 20 luglio 2018 (XVII Legislatura), ove si legge che «[l]e II.PP.A.B. [...] da alcuni anni vivono una grave crisi finanziaria, dovuta sia alla costante riduzione del contributo previsto dalla legge regionale n. 71/82, passato da quasi 10 milioni di euro l'anno, alle 1.698 migliaia di euro del corrente anno (addirittura nell'anno 2015 non è stata prevista in bilancio alcuna somma), sia al costante aumento del costo dei servizi erogati [...]. Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328/2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione».

6.2.– La grave situazione di dissesto economico delle IPAB ha quindi originato diversi procedimenti giurisdizionali attivati dai Comuni innanzi ai due TAR siciliani (e tra questi i due giudizi a quibus) per contestare i decreti di estinzione del Presidente della Regione, recanti la devoluzione ai Comuni medesimi di «tutti i rapporti attivi e passivi» facenti capo alle istituzioni soppresse, nonché il trasferimento del personale.

Altro consistente filone di contenzioso collegato all'estinzione è quello avviato dal personale trasferito, che, a fronte dei rifiuti di assunzione opposti da alcuni dei Comuni interessati, ha fatto ricorso ai competenti giudici del lavoro per l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di impiego alle loro dipendenze e la condanna al pagamento delle somme spettanti a titolo di retribuzione.

6.3.– Per trovare una soluzione alla spinosa vicenda delle IPAB siciliane, e in particolare di quelle estinte, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel citato disegno di legge n. 308 del 2018, recante «Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza», che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3).

Nel citato disegno di legge, le ASAP, una per ciascuna Provincia, «subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse» (art. 3, comma 3), e «[l]a trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente» (art. 3, comma 5).

Alla trasformazione si accompagnano l'obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l'istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15).

La descritta iniziativa legislativa si è però arenata, poiché, con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, «in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri».

7.– Nel merito, la prima delle due questioni, con cui il rimettente lamenta la violazione dei principi di autonomia finanziaria degli enti locali, di corrispondenza tra risorse e funzioni, dell'equilibrio di bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione (di cui, rispettivamente all'art. 119, primo comma, Cost. e all'art. 15, secondo comma, dello statuto della Regione Siciliana, all'art. 119, quarto e quinto comma, all'art. 119, primo e sesto comma, e all'art. 97 Cost.), è fondata.

7.1.– L'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986 prevede che le IPAB «proprietarie di strutture non utilizzabili o non riconvertibili», in caso di mancata fusione con altre IPAB aventi strutture utilizzabili o riconvertibili (o che «mediante l'integrazione delle strutture» possano «attivare servizi socio-assistenziali e socio-sanitari conformi alle previsioni» della stessa legge regionale n. 22 del 1986), sono estinte e i «beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente».

La norma censurata, per come non implausibilmente interpretata dal giudice a quo, dalla Corte dei conti (con la citata deliberazione n. 316 del 2015 della sezione regionale di controllo) e da tutte le parti, pubbliche e private, coinvolte, dispone una successione a titolo universale, con la conseguenza che ai Comuni (individuati ai sensi dell'art. 60 della legge della Regione Siciliana 27 aprile 1999, n. 10, recante «Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria») passano non solo i beni immobili e il personale, ma anche tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle estinte IPAB.

Tale scelta in sé non è irragionevole, poiché, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 2 gennaio 1979, n. 1 (Attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali), i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza (al pari dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»).

Ad integrare la violazione dei dedotti parametri costituzionali è invece la rigidità della norma, che impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto.

Questa Corte ha già affermato che «il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria, necessitando al riguardo una disciplina [...] la quale regoli gli aspetti finanziari dei relativi rapporti attivi e passivi e, dunque, anche il finanziamento della spesa necessaria per l'estinzione delle passività pregresse (tra le altre, sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 8 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 364 del 2010, n. 116 del 2007, n. 437 del 2005 e n. 89 del 2000).

Né in senso contrario può essere valorizzata l'esistenza nella legge regionale n. 22 del 1986 di un fondo regionale, denominato «Fondo per la gestione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali» (art. 44), dal momento che, in primo luogo, esso, è ripartito, quanto alle spese connesse al funzionamento dei servizi socio-assistenziali (cui in astratto potrebbero ricondursi i costi delle attribuzioni degli enti disciolti), sulla base della popolazione residente in ciascun Comune secondo i dati dell'Istat dell'ultimo anno disponibile, e quindi senza nessun ancoraggio alle spese effettivamente necessarie per fare fronte alle situazioni debitorie delle IPAB estinte; e, in secondo luogo, non ne è certa l'attivazione né sono certe le risorse che vi confluiscano (come dimostra la citata relazione di accompagnamento al disegno di legge regionale di riforma delle IPAB n. 308 del 2018).

7.2.– Sotto altro profilo, poi, l'assorbimento totalitario del personale proveniente dalle IPAB con conseguente immissione nei ruoli organici dei Comuni, incidendo sui vincoli relativi alle assunzioni negli anni successivi, comprime le scelte organizzative degli enti locali, impedendo di assumere figure che possono essere necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni.

Questa Corte, con la sentenza n. 202 del 2014 – nell'esaminare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma della Regione Campania che aveva disposto il trasferimento del personale dipendente dal soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina a quello del Sannio Alifano (peraltro con contestuale attribuzione di un contributo annuo pari a 800.000 euro dal 2012 al 2016) – ha ritenuto che, pur accordando protezione ad «un bene di indubbia pregnanza, quale la tutela dei lavoratori interessati al processo di trasferimento», quella norma andasse interpretata «nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Ne deriva la previa necessaria determinazione dei criteri e delle modalità relativi all'individuazione delle figure professionali e dei dipendenti destinati a ricoprirle in modo congruente e compatibile con l'apparato amministrativo ricevente».

Nello stesso senso, questa Corte, con la sentenza n. 123 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Siciliana che, in violazione dell'art. 97 Cost., aveva disposto l'immissione in organico di personale illegittimamente assunto e di personale licenziato da molto tempo, dal momento che l'assunzione non era rivolta «a provvedere ad effettive esigenze dell'Amministrazione ma solo ad incrementare gli organici».

In quella sede si è osservato che «l'ordine costituzionale dà la massima tutela al lavoro», ma si è anche aggiunto che «[l]a norma che accorda tale protezione non vive a sé, ma forma sistema con le altre che provvedono ad interessi di uguale portata costituzionale, com'è quello inerente al buon andamento dei pubblici uffici, cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale».

Le medesime considerazioni di fondo sul necessario attento bilanciamento tra tutela del diritto al lavoro ed organizzazione razionale della pubblica amministrazione sono state peraltro riaffermate nelle recenti sentenze n. 170 e n. 79 del 2019.

8.– Assorbita la seconda questione, deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

9.– Dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegue l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un

ragionevole punto di equilibrio che contemperì tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 22 (Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia), nella parte in cui prevede: «e i beni patrimoniali sono devoluti al comune, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

## **Sentenza: 10 giugno 2020, n. 138**

**Materia:** Ambiente – tutela e valorizzazione dei beni culturali

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c) recante (Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina).

**Esito:**

- La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante (Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina). Con il ricorso si prospetta il contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in relazione agli articoli 3, 5, 6, 21, 133, 134 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). La disposizione denunciata modifica ed integra, in particolare, l’art. 3-ter della l.r. Abruzzo 13/2009, sia sostituendone il titolo (con la nuova rubrica “Valorizzazione turistica dei caliscendi e dei trabocchi”), sia inserendovi, dopo il comma 3, i successivi commi da 3-bis a 3-sexies. Le nuove disposizioni, così introdotte dal legislatore regionale del 2019, nel corpus dell’art. 3-ter della precedente l.r. Abruzzo 13/2009, si ritiene provochino un vulnus ai parametri costituzionali e alle correlate norme interposte. Il ricorrente premette che i trabocchi (denominati anche travocchi o trabucchi), antiche costruzioni realizzate in legno e consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, dalla quale si allungano macchine da pesca, sono tutelati come beni del patrimonio culturale ai sensi dell’art. 142 del cod. beni culturali “in quanto ricadenti nella fascia costiera di cui alla lettera a) del medesimo articolo, ed in parte anche in quanto ricadenti all’interno del perimetro di riserve naturali regionali (Sistema di aree protette della Costa Teatina) di cui alla lettera f)”. Il ricorrente prospetta che con tali principi il legislatore regionale abruzzese, attraverso il suddetto intervento normativo del 2019, si sia posto in contrasto, per avere dettato una disciplina unilaterale dei trabocchi, che fissa parametri dimensionali di riferimento per gli interventi su detti manufatti “con valori non previsti dalle norme statali di settore” e che per di più interferisce con i Piani Demaniali Marittimi Comunali (PDMC) laddove essi contengono specifiche norme molto più restrittive di quelle proposte dalla legge in esame,

conseguendone, in definitiva, la lesione della competenza esclusiva dello Stato con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. La Corte ricostruisce l'iter legislativo evidenziando come già la l.r. Abruzzo 93/1994 si proponeva l'obiettivo di attuare una puntuale valorizzazione del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato da quei manufatti, promuovendone il recupero e una utilizzazione non contrastanti con la loro naturale destinazione e con i loro valori tipici estetici, tecnologici e paesaggistici. La l.r. Abruzzo 71/2001 confermava la valenza di bene culturale dei trabocchi e dell'area circostante, compreso il tratto di mare per una fascia di cinquanta metri, come "quadro d'insieme" (art. 2). Le disposizioni della legge Regione Abruzzo 71/2001, sostanzialmente ribadite, nel loro contenuto, dalla l.r. Abruzzo 13/2009, sono state integrate dalla successiva l.r. Abruzzo 38/2010 che vi ha aggiunto il Capo II, recante i nuovi articoli 3-bis e 3-ter, in tema di recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese. In particolare, con l'art. 3-bis è stato espressamente previsto che la Regione intendeva perseguire una ulteriore specifica valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa abruzzese (comma 1), precisando che costituiscono i cosiddetti "caliscendi" o "bilancini" quelle strutture costituite da "una trave in legno inclinata ed aggettante verso il mare con all'estremità una rete tesa da telaio quadrangolare con baracche destinate a proteggere i pescatori e le loro attrezzature da eventi meteorologici"(comma 2). Con il nuovo art. 3-ter si è, inoltre, puntualizzato che nei manufatti adibiti a "caliscendi" sono consentiti interventi di ristrutturazione e di ripristino, in modo conforme alle norme igienico-sanitarie, ed un eventuale ampliamento non superiore al 20 per cento della superficie coperta esistente, all'interno dello spazio complessivo oggetto di concessione (comma 1), sempreché finalizzati, tali interventi, a: "a) conservare l'attività di pesca per diletto e luogo d'incontro; b) conservare il carattere provvisorio dei manufatti; c) assicurare l'uso di materiali naturali (legno massello) opportunamente verniciato con i tipici colori pastello; d) a non arrecare inquinamento luminoso o violazioni al codice della navigazione; e) escludere l'uso di legno lamellare o comunque non verniciato, materiali plastici e/o metallici; f) garantire il rispetto dei requisiti igienico-sanitari di legge" (comma 2). L'intervento normativo del 2010 aveva riguardato la disciplina più specifica attinente ai cosiddetti "caliscendi", senza investire quella più ampia dei trabocchi in generale. Ed è una tale disciplina che è stata appunto poi introdotta dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019. Secondo la resistente, le nuove disposizioni sarebbero volte a regolamentare l'utilizzazione dei trabocchi mediante la fissazione di appositi criteri, di parametri di superficie e di presenze nei loro limiti massimi al duplice scopo di adeguare, per un verso, l'attività di ristorazione ivi svolta all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale e dai territori extraregionali e di evitare, per altro verso, che la fruizione incontrollata degli stessi possa comprometterne il carattere storico-culturale. La materia disciplinata dalla normativa impugnata è, dunque, quella attinente ai beni culturali, segnata dalla linea di confine che, nella specie, il ricorrente ritiene superata e la resistente reputa invece rispettata, che separa la "valorizzazione" dalla "tutela" di detti beni. Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle "due aree funzionali" della "tutela" e della "valorizzazione" la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda. Con gli articoli 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione. Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili. Per la Corte, le censure specificamente rivolte dal ricorrente ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione impugnata non risultano fondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati. Quanto al comma 3-bis, al di là del riferimento generico alla possibile lesione del "quadro di insieme" di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 93 del 1994,

l'introduzione del riferimento a una "superficie complessiva di occupazione massima" effettivamente risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali (anche extraregionali) demandate alla promozione della storia degli stessi trabocchi; il che non eccede l'ambito dei poteri propriamente spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 7 del cod. beni culturali. D'altra parte le caratteristiche degli interventi in questione sono tali da escludere che sia concretamente apprezzabile una lesione della tutela di detto patrimonio. Mentre, quanto alla paventata interferenza della disposizione censurata con i piani demaniali marittimi comunali (PDMC), correttamente osserva in contrario la Regione che detta norma non implica la diretta applicabilità dei limiti massimi di superficie da essa indicati, né autorizza la deroga rispetto ai PDMC. Il Comune, infatti, in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa che sia eventualmente contenuta nel proprio PDMC. La destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-ter, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale, non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità, e la puntuale regolamentazione di tale attività, con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili, non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato. A sua volta, la maggior ampiezza della passerella di accesso al trabocco, prevista dal comma 3-quater è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali. Analoghe considerazioni valgono per la disposizione di cui al comma 3-sexies. La quale depone anzi in senso contrario all'asserito sconfinamento del legislatore regionale dal perimetro della propria competenza in materia, in quanto espressamente prevede che i nuovi interventi relativi ai trabocchi rimangano assoggettati all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale (e, in particolar modo, dell'autorizzazione concernente gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21, e di quella paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004). Teme, infine, il ricorrente, che gli interventi autorizzabili possano dar luogo ad "oscura e preoccupante applicazione" nel caso di trabocchi "abbandonati o scomparsi", qualora non sia agevole accertarne la superficie originaria. Ma una tale preoccupazione non ha ragion d'essere. I trabocchi "abbandonati" sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti, ma addirittura auspicabili; mentre i trabocchi "scomparsi" non possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti. La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7.

SENTENZA N. 138

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese), e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12-19 agosto 2019, depositato in cancelleria il 14 agosto 2019, iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito il Giudice relatore Mario Rosario Morelli ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)». E, con il ricorso di cui si è in narrativa detto, ne prospetta il contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in relazione agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 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).

1.1.– La disposizione denunciata modifica ed integra, in particolare, l'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009, sia sostituendone il titolo (con la nuova rubrica «Valorizzazione turistica dei caliscendi e dei trabocchi»), sia inserendovi, dopo il comma 3, i successivi commi da 3-bis a 3-sexies.

Sarebbero, appunto, le nuove disposizioni – così introdotte (dal legislatore regionale del 2019) nel corpus dell'art. 3-ter della precedente legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009 – ad arrecare il prospettato vulnus agli evocati parametri costituzionali e alle correlate norme interposte.

1.2.– Nel motivare l'impugnazione così proposta, il ricorrente premette che i trabocchi (denominati anche travocchi o trabucchi) – antiche costruzioni realizzate in legno e consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, dalla quale si allungano macchine da pesca – sono tutelati come beni del patrimonio culturale ai sensi dell'art. 142 del cod. beni culturali «in quanto ricadenti nella fascia costiera di cui alla lettera a) del medesimo articolo, ed in parte anche in quanto ricadenti all'interno del perimetro di riserve naturali regionali (Sistema di aree protette della Costa Teatina) di cui alla lettera f)».

Sottolinea poi che la «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali» rientra bensì tra le competenze del legislatore regionale (art. 117, terzo comma, Cost.), ma solo a titolo di legislazione concorrente, il cui esercizio non può, pertanto, prescindere dai principi fondamentali dettati in materia dal legislatore statale, quali appunto recati dalle disposizioni evocate come norme interposte.

Prospetta, quindi, che con tali principi il legislatore regionale abruzzese – attraverso il suddetto intervento normativo del 2019 – si sia posto in contrasto, per avere dettato una disciplina unilaterale dei trabocchi, che fissa parametri dimensionali di riferimento per gli interventi su detti manufatti «con valori non previsti dalle norme statali di settore» e che «per di più interferisce con i Piani Demaniali Marittimi Comunali (PDMC) laddove essi contengono specifiche [norme] molto più restrittive di quelle proposte dalla legge in esame», conseguendone, in definitiva, la lesione della competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Al ricorso resiste, come detto, la Regione Abruzzo che, preliminarmente, ne eccepisce l'inammissibilità per genericità della sua formulazione e, in subordine, ne contesta la fondatezza, sul rilievo che l'intervento normativo da essa attuato sarebbe stato svolto nel pieno rispetto dei richiamati principi statali.

3.– È pregiudiziale l'esame dell'eccezione di inammissibilità formulata dalla resistente sul presupposto che il ricorso si limiti ad «evocare in modo cumulativo, generico e indistinto una pluralità di norme ordinarie [...] intese quali parametri interposti [...] senza tuttavia specificare le ragioni del contrasto delle disposizioni impugnate con ciascuno dei parametri invocati».

3.1.– La riferita eccezione non è suscettibile di accoglimento.

Contrariamente all'avverso assunto, la complessiva, ancorché succinta, motivazione del ricorso consente, infatti, di individuare, con sufficiente chiarezza, sia le disposizioni impugnate, i parametri costituzionali asseritamente violati e la normativa statale di riferimento (quest'ultima, anzi, anche sovrabbondantemente richiamata), sia le ragioni del prospettato contrasto delle prime con i secondi. E tanto basta perché l'impugnativa superi il vaglio preliminare di ammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 245, n. 152 e n. 109 del 2018).

4.– Nel merito – esclusa preliminarmente la fondatezza della formale e generica doglianza di “unilateralità” dell'impugnato intervento normativo regionale, poiché le procedure collaborative tra Regione e Stato non rilevano nel sindacato di costituzionalità della legge (ex plurimis, sentenze n. 233 del 2019 e n. 195 del 2004) – può, quindi, passarsi all'esame delle specifiche censure rivolte dal ricorrente alle nuove disposizioni introdotte dalla legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019.

4.1.– Le suddette disposizioni – è opportuno ricordarlo – si raccordano, in linea di continuità e con finalità integrativa, ad una risalente sequenza normativa della Regione Abruzzo attinente, appunto, ai trabocchi della propria fascia costiera.

4.1.1.– Già la legge della reg. Abruzzo n. 93 del 1994 si proponeva, infatti, l'obiettivo di attuare una puntuale valorizzazione del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato da quei manufatti, promuovendone il recupero e una utilizzazione non contrastanti con la loro naturale destinazione e con i loro valori tipici estetici, tecnologici e paesaggistici. E, a tal fine, definiva all'art. 1, i trabocchi e il «quadro d'insieme» circostante come «beni culturali primari».

4.1.2.– La legge reg. Abruzzo n. 71 del 2001 confermava la valenza di bene culturale dei trabocchi e dell'area circostante, compreso il tratto di mare per una fascia di cinquanta metri, come «quadro d'insieme» (art. 2).

Detta legge stabiliva altresì che:

– per utilizzazione del trabocco, nel periodo della stagione balneare, nel quadro della valorizzazione turistica della costa abruzzese (e dell'attuazione delle disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica), si intendeva anche l'attività di ristorazione con uso di prodotto ittico della struttura stessa ovvero di prodotti ittici locali e delle zone limitrofe e comunque del mare Adriatico (art. 3, comma 2);

– i Comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e delle vigenti disposizioni statali e regionali, avrebbero dovuto esercitare i poteri di governo e vigilanza edilizia ed urbanistica sulle strutture anche con riferimento al piano demaniale marittimo comunale nonché i poteri di governo e vigilanza in materia di autorizzazione stagionale all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande sulle strutture stesse (art. 3, comma 5);

– era fatto divieto assoluto di utilizzare i trabocchi per scopi diversi da quelli previsti da quella stessa legge e dalle leggi statali in materia, di modificare le caratteristiche costruttive originarie del trabocco, nonché di realizzare qualunque intervento di trasformazione edilizia, ad eccezione di quelli strettamente necessari per la conservazione, ottimizzazione della funzionalità e superamento delle barriere architettoniche (art. 3, comma 6).

4.1.3.– Le disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 71 del 2001 – sostanzialmente ribadite, nel loro contenuto, dalla legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009 – sono state, quindi, integrate dalla successiva

legge della regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 38 (Interventi normativi e finanziari per l'anno 2010), che vi ha aggiunto il Capo II, recante i nuovi artt. 3-bis e 3-ter, in tema di recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese.

In particolare, con l'art. 3-bis (della legge reg. n. 13 del 2009, come integrata dalla citata legge reg. n. 38 del 2010) è stato espressamente previsto che la Regione intendeva perseguire una ulteriore specifica valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa abruzzese (comma 1), precisando che costituiscono i cosiddetti "caliscendi" o "bilancini" quelle strutture costituite da «una trave in legno inclinata ed aggettante verso il mare con all'estremità una rete tesa da telaio quadrangolare con baracche destinate a proteggere i pescatori e le loro attrezzature da eventi meteorologici» (comma 2).

Con il nuovo art. 3-ter si è, inoltre, puntualizzato che nei manufatti adibiti a "caliscendi" sono consentiti interventi di ristrutturazione e di ripristino, in modo conforme alle norme igienico-sanitarie, ed un eventuale ampliamento non superiore al 20 per cento della superficie coperta esistente, all'interno dello spazio complessivo oggetto di concessione (comma 1), sempreché finalizzati, tali interventi, a: «a) conservare l'attività di pesca per diletto e luogo d'incontro; b) conservare il carattere provvisorio dei manufatti; c) assicurare l'uso di materiali naturali (legno massello) opportunamente verniciato con i tipici colori pastello; d) a non arrecare inquinamento luminoso o violazioni al codice della navigazione; e) escludere l'uso di legno lamellare o comunque non verniciato, materiali plastici e/o metallici; f) garantire il rispetto dei requisiti igienico-sanitari di legge» (comma 2).

L'intervento normativo del 2010 aveva, quindi, riguardato la disciplina più specifica attinente ai cosiddetti "caliscendi", senza investire quella più ampia dei trabocchi in generale.

Ed è una tale disciplina che è stata appunto poi introdotta dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019.

Secondo la resistente, le nuove disposizioni sarebbero volte a regolamentare l'utilizzazione dei trabocchi mediante la fissazione di appositi criteri, di parametri di superficie e di presenze nei loro limiti massimi al duplice scopo di adeguare, per un verso, l'attività di ristorazione ivi svolta all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale e dai territori extraregionali e di evitare, per altro verso, che la fruizione incontrollata degli stessi possa comprometterne il carattere storico-culturale.

5.– La materia disciplinata dalla normativa impugnata è, dunque, quella attinente ai beni culturali, segnata dalla linea di confine (che, nella specie, il ricorrente ritiene superata e la resistente reputa invece rispettata) che separa la "valorizzazione" dalla "tutela" di detti beni.

Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle "due aree funzionali" della "tutela" e della "valorizzazione" la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda.

Con gli artt. 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione.

Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale,

nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili.

6.– Alla luce di tali premesse, le censure specificamente rivolte dal ricorrente ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione impugnata non risultano fondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati.

6.1.– Quanto al comma 3-bis, al di là del riferimento generico alla possibile lesione del “quadro di insieme” di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 93 del 1994, l'introduzione del riferimento a una “superficie complessiva di occupazione massima” effettivamente risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali (anche extraregionali) demandate alla promozione della storia degli stessi trabocchi; il che non eccede l'ambito dei poteri propriamente spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 7 del cod. beni culturali, siccome riferibile alla disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone con disabilità, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura, comprendendosi in essa anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. D'altra parte le caratteristiche degli interventi in questione sono tali da escludere che sia concretamente apprezzabile una lesione della tutela di detto patrimonio.

Non è poi, comunque, esatto che i nuovi parametri di superficie dei trabocchi vadano – come presupposto dal ricorrente – a sommarsi all'aumento del 20 per cento, già previsto dal citato art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009, poiché quest'aumento è testualmente riferito ai soli “caliscendi”.

Mentre, quanto alla paventata interferenza della disposizione censurata con i piani demaniali marittimi comunali (PDMC), correttamente osserva in contrario la Regione che detta norma non implica la diretta applicabilità dei limiti massimi di superficie da essa indicati, né autorizza la deroga rispetto ai PDMC. Il Comune, infatti, in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa che sia eventualmente contenuta nel proprio PDMC; e, a parte ciò, resta comunque libero di decidere se, e in quale misura (entro il limite massimo consentito), avvalersi della facoltà di ampliamento del trabocco prevista dalla legge regionale.

6.2.– La destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-ter, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale (non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità), e la puntuale regolamentazione di tale attività (con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili), non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato.

6.3.– A sua volta, la maggior ampiezza della passerella di accesso al trabocco, prevista dal comma 3-querter è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali.

6.4.– Il comma 3-quinquies è formalmente coinvolto anch'esso nell'impugnativa, ma in concreto non è raggiunto da alcuna specifica censura. E, comunque, si sottrae anche alla doglianza, formulata in via generale dal ricorrente, di invasione della sfera di attribuzioni riservate allo Stato, prevedendo (detto comma), al contrario, che gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi debbano necessariamente conformarsi alle prescrizioni statali relative agli ambiti edilizio, igienico-sanitario, sicurezza e antincendio.

6.5.– Analoghe considerazioni valgono per la disposizione di cui al comma 3-sexies. La quale depone anzi in senso contrario all'asserito sconfinamento del legislatore regionale dal perimetro della propria competenza in materia, in quanto espressamente prevede che i nuovi interventi relativi ai trabocchi rimangano assoggettati all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale (e, in particolar modo, dell'autorizzazione concernente gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21, e di quella paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004). Tali autorizzazioni, ovviamente, non possono altrimenti articolarsi che nelle forme procedurali contemplate dalla stessa normativa statale (non risultandone affatto previste altre dalla Regione), come, oltretutto, già precisato nel precedente comma 3-quinquies, in base al quale restano «fermi [...] i pareri, le autorizzazioni ed i nullaosta delle autorità competenti, laddove previsti dalla normativa statale in materia in relazione alla tipologia di intervento».

Teme, infine, il ricorrente, che gli interventi autorizzabili possano dar luogo ad “oscura e preoccupante applicazione” nel caso di trabocchi «abbandonati o scomparsi», qualora non sia agevole accertarne la superficie originaria. Ma una tale preoccupazione non ha ragion d'essere.

I trabocchi “abbandonati” sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti) ma addirittura auspicabili; mentre i trabocchi “scomparsi” non possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante «Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabocchi della costa teatina)», promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione agli artt. 3, 5, 6, 21, 133, 134 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), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2020.

## **Sentenza: 10 giugno 2020, n. 141**

**Materia:** Procedimento amministrativo - Semplificazione amministrativa

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1, comma 1, legge Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009)

**Esito:** illegittimità costituzionale art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009)

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha sostituito il comma 1 dell'articolo 49-bis della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La norma impugnata prevede che *«La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi»*.

L'impugnativa governativa deduce la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art.117, comma 2, lett. e) Cost.), in quanto l'esenzione, ancorché limitata alla concessione di benefici economici di lieve entità, confliggerebbe con la disciplina statale che richiede il possesso, senza alcuna limitazione, del DURC e che la regolarità contributiva assicurata ai lavoratori costituisce requisito essenziale di corretto esercizio dell'impresa. L'ordinamento non tollera che possano competere operatori che quell'onere osservano e operatori che lo violano, in quanto ciò sarebbe lesivo di una sana concorrenza. La deroga prevista dalla legge regionale, quindi, inciderebbe illegittimamente sugli obblighi previsti dalla legge statale, in particolare nel caso di fruizioni di benefici e sovvenzioni comunitarie. Né rileva la provenienza della provvista, che può essere regionale, statale o comunitaria, dovendo trovare applicazione il principio, che deve essere valido su tutto il territorio nazionale, che chiunque acceda a benefici pubblici, di qualsiasi entità, deve essere in regola con gli obblighi contributivi.

La Regione Toscana resiste all'impugnazione argomentando che non sussisterebbe nella normativa nazionale la previsione dell'acquisizione obbligatoria del DURC per la concessione di qualsiasi contributo. E che la norma impugnata si limiterebbe ad introdurre una misura di semplificazione procedurale secondo la quale, per i contributi di importo esiguo, la verifica della regolarità della posizione contributiva dei soggetti beneficiari, da parte della Regione, è riservata ad una fase successiva di controllo. Né vi sarebbe la violazione della disciplina statale, in quanto il campo di applicazione della norma è costituito esclusivamente dai contributi benefici e sovvenzioni finanziati con risorse regionali, per i quali l'obbligo di acquisizione del DURC non è previsto da norme nazionali.

La Corte nel ritenere fondato il ricorso governativo osserva che *«la disposizione impugnata, pur riferendosi testualmente alle risorse regionali, non esclude che l'esenzione possa incidere su settori in cui il legislatore nazionale ritiene indispensabile assolvere l'obbligo di presentazione del DURC. In particolare l'esenzione potrebbe scattare anche quando si tratti di "lavoro e legislazione sociale", settore in cui, con giustificato rigore, si impone sempre la presentazione del DURC, nonché allorquando il beneficio sia, sì, finanziato dalla Regione, ma con il concorso di contributi europei, così entrando in conflitto con il d.l. n. 203 del 2005, come convertito, e con la legge n. 266 del 2005, che, in presenza di tali contributi, esigono sempre la presentazione del documento».*

Inoltre, sottolinea la Corte, la finalità perseguita dall'istituto, che è quella della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza, con evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza, induce a considerare di gran lunga prevalente tale profilo sostanziale rispetto al modesto onere amministrativo che ne scaturisce.

La Consulta nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17/2019 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), chiude la sentenza con una notazione sulla modalità di legiferare della Regione Toscana: *«È piuttosto da rilevare che questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell'arco dell'anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile.».*

SENTENZA N. 141

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 24 giugno 2019, iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito il Giudice relatore Giancarlo Coraggio ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto.

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 10, comma 4 (recte: l'art. 1, comma 1), della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009), che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-bis della legge della Regione Toscana 23 luglio 2009, n. 40 (Norme sul procedimento amministrativo, per la semplificazione e la trasparenza dell'attività amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.– Il ricorrente a sostegno della censura invoca, quali norme interposte, le seguenti disposizioni: art. 10, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248; art. 1, comma 553, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)»; l'art. 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; art. 31, comma 8-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

3.– Con la legge reg. Toscana n. 40 del 2009, e le successive modifiche, la Regione ha adottato misure per la semplificazione dell'attività amministrativa e per l'accesso civico e la trasparenza, nonché di adeguamento alle novità apportate nel tempo alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

4.– L'art. 49-bis della legge reg. Toscana n. 40 del 2009 è stato poi introdotto dalla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 1 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

Nel testo originario il comma 1 stabiliva «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

Nella relazione alla relativa proposta di legge regionale (atto n. 324 del 2018), veniva affermato che, poiché «permangono difformità applicative sull'acquisizione del DURC in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale», era necessario «stabilire in via generale l'obbligo della relativa verifica».

5.– La norma impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-bis della legge n. 40 del 2009 con il seguente testo «La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi».

6.– Dunque, rispetto al testo originario, che a causa della più generale formulazione già ricomprendeva anche le risorse regionali, la novella ha limitato l'acquisizione del DURC alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore ad euro 5.000,00.

7.– Nell'intenzione del legislatore regionale tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione che, comunque, anche al di sotto di tale importo, rimaneva il controllo a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale, come si legge nella relazione alla proposta di legge regionale (atto n. 346 del 2019).

Ed infatti, al punto 1 del testo originario del considerato del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, il legislatore regionale aveva stabilito: «Restano comunque fermi, al di sotto di tale importo, per i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi contributivi per il personale dipendente, i controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale».

Il riferimento ai controlli a campione sulle dichiarazioni, nella sostanza, richiamava la disciplina delle dichiarazioni sostitutive rese ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», secondo cui (art. 46, comma 1, lettera p), «[l'] assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto», è comprovato con dichiarazioni sostitutive di certificazioni, anche contestuali all'istanza, con l'aggiunta che sulla veridicità delle dichiarazioni le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione in misura proporzionale al rischio e all'entità del beneficio, e nei casi di ragionevole dubbio (art. 71 del medesimo d.P.R.).

8.– A questo proposito è significativo che nella propria difesa, la Regione Toscana, a sostegno della conformità a Costituzione della norma impugnata, richiami l'attenzione di questa Corte sul contenuto del preambolo sopra riportato; senonché, dopo la proposizione del ricorso dello Stato, l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020), ha soppresso la frase contenuta nel punto 1 del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, per cui il testo vigente non prevede più alcun riferimento al controllo a campione.

8.1.– E se è pur vero che la novella che ha interessato il preambolo non incide sui termini della questione, tuttavia viene meno un elemento di lettura della disposizione impugnata, atteso che nella giurisprudenza di questa Corte più volte il preambolo ha assunto rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo, delle disposizioni che vengono in esame (sentenze n. 247 e n. 233 del 2019, n. 137 e n. 127 del 2018, n. 157 del 2017).

9.– Il ricorrente prospetta che le disposizioni interposte richiamate siano espressione di una previsione di carattere generale riconducibile alla materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

10.– La questione è fondata.

11.– Non vi è dubbio che l'esigenza di salvaguardia si presenti con particolare evidenza nella disciplina dei contratti pubblici: qui il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza “nel mercato” (art. 80 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Codice dei contratti pubblici»).

12.– Tuttavia questa Corte ha avuto modo di affermare che «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo [...]. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi [...]» (sentenze n. 137 e n. 83 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 125 del 2014).

Con particolare riferimento alla disciplina degli aiuti pubblici – o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno – si è poi ritenuto che essa rientri nell'accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali (citata sentenza n. 83 del 2018).

13.– Ebbene, la disposizione impugnata, pur riferendosi testualmente alle risorse regionali, non esclude che l'esenzione possa incidere su settori in cui il legislatore nazionale ritiene indispensabile assolvere l'obbligo di presentazione del DURC. In particolare l'esenzione potrebbe scattare anche quando si tratti di "lavoro e legislazione sociale", settore in cui, con giustificato rigore, si impone sempre la presentazione del DURC, nonché allorquando il beneficio sia, sì, finanziato dalla Regione, ma con il concorso di contributi europei, così entrando in conflitto con il d.l. n. 203 del 2005, come convertito, e con la legge n. 266 del 2005, che, in presenza di tali contributi, esigono sempre la presentazione del documento.

14.– In sostanza, se non è corretto ritenere, come fa l'Avvocatura dello Stato, l'esistenza di un principio generale di obbligo di presentazione del DURC, deve però riconoscersi che non è compatibile con l'istituto, come modellato dalla legislazione statale, una disciplina che trovi nel dato quantitativo il suo unico punto di riferimento, prescindendo, dalla tutela di valori di particolare sensibilità sociale.

15.– Si aggiunga, in una prospettiva più generale, che la finalità perseguita dall'istituto, e che evidentemente è quella della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza, – con evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza – induce a considerare di gran lunga prevalente tale profilo sostanziale rispetto al modesto onere amministrativo che ne scaturisce.

È piuttosto da rilevare che questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell'arco dell'anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile.

16.– Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-bis della legge reg. Toscana n. 40 del 2009.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2020.

## **Sentenza: 23 giugno 2020, n. 143**

**Materia:** equilibrio di bilancio - copertura finanziaria delle leggi di spesa

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 81, 97, primo comma e 117, comma terzo della Costituzione

**Oggetto:** legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015)

**Esito:** infondatezza della questione

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

L'impugnazione è relativa ad una legge manutentiva, di soli tre articoli con contenuto unitario, ed è circoscritta alla modifica di un solo articolo della legge madre.

L'articolo 1, comma 4, della legge della Regione Calabria 13 gennaio 2015, n. 3 (Misure per il contenimento della spesa regionale) prevedeva *che* «[a]i fini del contenimento della spesa, nelle more della riorganizzazione di Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione, Commissioni e Comitati nominati dalla Regione, gli emolumenti e/o gettoni di presenza spettanti ai componenti, anche di vertice, sono ridotti della metà rispetto a quelli attualmente in essere, con decorrenza 1 gennaio 2015».

L'articolo 1 della legge regionale impugnata apporta al comma 4 dell'articolo 1 della l.r. 3 del 2015 le seguenti modifiche: a) prima della parola «Commissioni» è inserita la seguente: «per»; b) le parole «gli emolumenti e/o» sono sostituite dalla seguente: «i»; c) le parole «, anche di vertice,» sono soppresse.

Conseguentemente a tali modifiche testuali, l'articolo 1, comma 4, della l.r. 3 del 2015 risulta così modificato: «[a]i fini del contenimento della spesa, nelle more della riorganizzazione di Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione, per Commissioni e Comitati nominati dalla Regione, i gettoni di presenza spettanti ai componenti sono ridotti della metà rispetto a quelli attualmente in essere, con decorrenza 1 gennaio 2015».

Parte ricorrente, pur evidenziando che, ai sensi dell'articolo 2 della legge impugnata (n. 30 del 2019), dall'attuazione delle “nuove” disposizioni non dovrebbero derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ritiene che le modifiche apportate al comma 4 dell'articolo 1 della l. r. 3 del 2015 risultino contrastanti con gli articoli 81, 97, primo comma e 117, comma terzo della Costituzione, in relazione a tre profili di analisi delle disposizioni.

In primis, sarebbe circoscritto l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 1, comma 4, della l.r. 3 del 2015. In realtà, originariamente, tale disposizione sarebbe stata applicabile anche alle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione», con l'inserimento della parola «per» davanti a «Commissioni e Comitati nominati dalla Regione», la riduzione alla metà dei «benefici economici» risulterebbe limitata esclusivamente ai componenti di questi ultimi, con conseguente esclusione delle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione». Questi ultimi verrebbero richiamati al solo fine di una futura riorganizzazione degli stessi, come si evincerebbe dalle parole «nelle more».

In secondo luogo, un'altra limitazione applicativa, sempre sul piano soggettivo, deriverebbe dall'eliminazione dalle parole «, anche di vertice», che sarebbe finalizzata ad escludere i «componenti di vertice» dalla prevista decurtazione dei «benefici economici».

Infine, l'eliminazione del riferimento agli «emolumenti» limiterebbe *“dal punto di vista oggettivo l'ambito di applicazione della norma di contenimento della spesa ai soli gettoni di presenza, consentendo quindi di ripristinare gli altri emolumenti in misura piena”*.

In conclusione, secondo parte ricorrente, tutte le modifiche introdotte sarebbero *“idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata, con la conseguente incompatibilità della clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2 della stessa L.R.”*.

La Regione Calabria sostiene che le disposizioni impugnate avrebbero il solo fine di esplicitare una lettura già enucleabile in precedenza del comma 4 dell'articolo 1 della l.r. 3 del 2015.

La Corte, dichiarata inammissibile per carenza di motivazione la questione della presunta violazione dell'articolo 117 Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica, ritiene che non sussista nemmeno l'asserita violazione degli articoli 81, terzo comma, e 97, primo comma, Costituzione, *parametri operanti in modo strettamente integrato quali fondamentali principi del diritto del bilancio. Pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, tali due parametri risultano infatti coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria (ex multis, sentenza n. 18 del 2019)*

La Corte non rigetta l'analisi interpretativa proposta da parte ricorrente circa la ridotta portata applicativa delle disposizioni impugnate rispetto alla legge *“originaria”*, ma nemmeno accoglie la prospettazione difensiva della Regione Calabria, bensì perviene alla dichiarazione di legittimità della legge impugnata sulla scorta dell'esame dell'iter legislativo della stessa.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, *i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo (sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).*

Nel caso de quo, nella relazione finanziaria della proposta di legge viene attestato che le disposizioni di cui all'articolo 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, *«stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri»*. Pertanto è in tal senso che le disposizioni impugnate vanno interpretate, cioè che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, *alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo articolo 2, la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola “di mero stile”, è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione.*

La portata precettiva dell'impugnato articolo 1 della l.r. n. 30 del 2019, *deve dunque essere intesa nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende sub-regionali, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata, che è stata censurata, del resto, esclusivamente in relazione a parametri finanziari.*

SENTENZA N. 143

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13-19 agosto 2019, depositato in cancelleria il 20 agosto 2019, iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna la legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015) ritenendola in contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

Espone, in particolare, che l'art. 1 della legge regionale impugnata avrebbe apportato al comma 4 dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 13 gennaio 2015, n. 3 (Misure per il contenimento della spesa regionale) modifiche tali da restringere l'efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte da quest'ultima disposizione. L'ambito applicativo del citato art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015, infatti, sarebbe stato ora limitato alle sole «Commissioni e Comitati nominati dalla Regione» – non più esteso, come in precedenza, anche alle «Aziende, Agenzie, Enti collegati a qualsiasi titolo alla Regione» – e sarebbero stati esclusi, dalla prevista decurtazione dei «benefici economici», i «componenti di vertice», nonché, dal punto di vista oggettivo, gli «emolumenti», addirittura con effetti retroattivi dal 1° gennaio 2015.

In tal modo, la clausola di neutralità finanziaria prevista dall'art. 2 della legge regionale impugnata risulterebbe incongrua e comunque incompatibile con le disposizioni di cui al precedente art. 1, ritenute invece «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata».

Per questo, vi sarebbe violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., e dei correlati principi che impongono «l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci», nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica».

2.– Va, in primo luogo, rilevato che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, risultano ammissibili le questioni promosse in via principale avverso interi atti legislativi, sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 137 del 2019).

È questo il caso della legge reg. Calabria n. 30 del 2019. Essa è composta di soli tre articoli e presenta un contenuto certamente unitario, volto ad incidere sulle misure di contenimento della spesa previste dall'art. 1, comma 4, della legge reg. Calabria n. 3 del 2015 (art. 1), garantendo l'invarianza finanziaria (art. 2) e fissando l'entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (art. 3).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

È ben noto il costante orientamento di questa Corte, secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (così, tra le ultime, sentenza n. 25 del 2020).

Laddove, in particolare, sia denunciata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., questa Corte esige che il ricorrente assolva l'onere di indicare specificamente le disposizioni statali interposte che si assumono violate e, in particolare, il principio o i principi fondamentali della materia asseritamente lesi (ex plurimis, sentenze n. 159 e n. 122 del 2018).

Nel caso di specie, il ricorrente ha individuato la materia «coordinamento della finanza pubblica», ma non ha indicato né le une, né gli altri.

L'assoluta genericità della doglianza, frutto di tali evidenti omissioni, impedisce perciò di esaminare nel merito la censura.

4.– Le restanti questioni non sono fondate, nei sensi di cui alla motivazione che segue.

4.1.– Va, innanzitutto, precisato il thema decidendum.

Sebbene il ricorrente evochi genericamente l'art. 81 Cost., senza ulteriore specificazione, il riferimento anche al parametro costituzionale di cui all'art. 97, primo comma, Cost. lascia intendere che la censura si concentra sull'assenza di analitica copertura finanziaria delle previsioni di cui all'art. 1 della legge reg. Calabria n. 30 del 2019, in quanto comportanti nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Deve così intendersi che il ricorrente asserisce la violazione del terzo comma dell'art. 81 Cost.

In questo senso milita, del resto, il passo del ricorso in cui si afferma che tali disposizioni sarebbero «idonee a comportare un aumento della spesa riferita alla finanza regionale allargata, con la conseguente incompatibilità della clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2 della stessa L.R.».

Pur nell'oggettiva stringatezza del ricorso, viene all'evidenza prospettato un aggravio della complessiva spesa a carico del bilancio regionale consolidato, quale conseguenza dell'asserita restrizione, soggettiva e oggettiva, prodotta dalla disciplina impugnata sulle precedenti misure di contenimento. Il cuore della censura, quindi, riguarda la temuta incisione negativa sull'equilibrio del bilancio, per effetto dell'omessa previsione di adeguata copertura, anche alla luce dell'inefficacia della clausola di invarianza finanziaria, ritenuta evidentemente “di mero stile”.

Vi sarebbe perciò violazione degli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., che costituiscono – come costantemente affermato da questa Corte – parametri operanti in modo strettamente integrato quali fondamentali principi del diritto del bilancio. Pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, tali due parametri risultano infatti coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria (ex multis, sentenza n. 18 del 2019).

4.2.– Così definito il perimetro delle questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, esse si rivelano non fondate, dovendo le disposizioni impugnate essere interpretate anche alla luce dell'istruttoria compiuta nel corso dell'iter legislativo regionale.

Invero, la non fondatezza delle censure non scaturisce dall'assunto della Regione resistente, secondo cui le disposizioni impugnate avrebbero perseguito unicamente il fine di esplicitare una lettura già enucleabile in precedenza del comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 3 del 2015.

L'art. 1 della legge regionale impugnata, in effetti, restringe l'ambito applicativo delle disposizioni modificate: l'aggiunta della preposizione «per» immediatamente prima delle parole «Commissioni e Comitati» comporta che le riduzioni economiche previste dalla legge reg. Calabria n. 3 del 2015 siano, ora, limitate ai soli componenti di tali organismi e non più invece estese, come in passato, anche alle «Aziende, Agenzie ed Enti», pur se ancora contemplati dalla nuova disposizione e solo rispetto ai quali, del resto, appariva conferente il richiamo agli «emolumenti». Inoltre, proprio il riferimento a questi ultimi è stato espunto dal testo normativo, che quindi incide, oggi, solo sui gettoni di presenza, ossia sulla forma di compenso generalmente riconosciuto ai componenti di organi collegiali.

In definitiva, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Calabria, non è ipotizzabile nessuna “sovrapposibilità” tra le due formulazioni normative, quella anteriore e quella successiva all'intervento legislativo impugnato.

D'altro canto, priva di pregio appare la tesi del ricorrente, secondo cui la legge regionale impugnata avrebbe efficacia retroattiva.

Infatti, la circostanza che la modifica riguardi disposizioni che hanno avuto applicazione dal 1° gennaio 2015 non è sufficiente ad attribuire un effetto retroattivo alla novella impugnata. Una volta escluso, come si deve, che essa possieda qualsiasi valenza interpretativa, non può che seguirsi il generale principio d'irretroattività e, dunque, salva espressa previsione contraria (nella specie mancante), le modifiche introdotte dalla nuova disciplina regionale non dispongono che per l'avvenire.

Tutto ciò posto, orienta ugualmente nel senso del rigetto delle questioni l'istruttoria compiuta in sede di approvazione della legge reg. Calabria n. 30 del 2019.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, i lavori preparatori (sentenze n. 64 del 2020, n. 186 e n. 108 del 2019), sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni approvate, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest'ultimo (in tal senso, sentenze n. 107 del 2018, n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016).

Nel caso di specie, il progetto di legge regionale risulta accompagnato da una relazione finanziaria ove si attesta che le disposizioni di cui all'art. 1 non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, «stante l'invarianza delle previsioni di spesa relative all'ammontare dei trasferimenti ordinari per gli Enti interessati, rimanendo a carico di questi ultimi l'autonoma gestione dei relativi oneri».

Le disposizioni impuginate, allora, vanno interpretate nel senso che esse non devono determinare un aumento di spesa a carico del bilancio regionale, alla luce della previsione di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 2, la cui natura di vincolo sostanziale, e non di clausola "di mero stile", è appunto suffragata dalla citata relazione finanziaria di accompagnamento, che il ricorrente, peraltro, non ha tenuto in alcuna considerazione.

La portata precettiva dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 30 del 2019 deve dunque essere intesa nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende sub-regionali, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata, che è stata censurata, del resto, esclusivamente in relazione a parametri finanziari.

Per questa ragione, e in questi limiti, le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., vanno dichiarate non fondate.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 25 giugno 2019, n. 30 (Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 3/2015), 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, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 30 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 97, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2020.

## **Sentenza: 11 giugno 2020, n. 144**

**Materia:** Caccia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

**Parametri invocati:** 3, 97, secondo comma, 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 24, 25 e 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette;
- inammissibilità delle questioni relative agli artt. 24 e 25 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

L'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, impugnato dal Governo, prevede che i piani di cattura o di abbattimento della fauna selvatica, predisposti nel caso di abnorme sviluppo di singole specie faunistiche, tale da compromettere gli equilibri ecologici o da costituire un pericolo per l'uomo o un danno rilevante per le attività agrosilvopastorali possono essere attuati anche dai soggetti di cui all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). In particolare, la disposizione impugnata ha aggiunto il richiamo alla indicata norma statale all'interno dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 18 (Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità), il quale prevedeva che «[le catture e gli abbattimenti sono attuati sotto la diretta responsabilità e sorveglianza del soggetto gestore dell'area protetta tramite personale dell'ente, o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'ente gestore dell'area protetta di cui all'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157]».

La novellata disciplina, posta dal richiamato comma 4 per le aree protette regionali, si applica anche nel restante territorio della Regione Siciliana, in forza del successivo comma 9, il quale demanda le relative attribuzioni alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio, ossia agli organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste con sede in ciascun capoluogo di provincia e con competenza territoriale provinciale.

La censura del ricorrente si appunta sulla estensione dell'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di controllo faunistico, proprio nelle aree diverse da quelle protette, in contrasto con quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale previsione, che individua i soggetti abilitati ad attuare i predetti piani nei territori diversi dalle aree protette, costituirebbe lo standard minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, fissato nell'esercizio della relativa competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che le Regioni non potrebbero integrare.

Nel merito, le questioni sono fondate.

Il ricorrente collega le censure agli effetti che la norma impugnata produce nelle aree diverse da quelle protette, in forza del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015. Il primo, inciso direttamente dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, reca

la disciplina dei piani di controllo faunistico nelle aree protette regionali, mentre il secondo rende applicabile la stessa previsione anche sul restante territorio della Regione.

Così precisato il perimetro delle questioni, il nucleo delle censure va dunque ravvisato nella scelta compiuta dal legislatore siciliano, con la norma impugnata, di utilizzare per l'attuazione dei piani di controllo faunistico, in maniera indifferenziata su tutto il territorio regionale, anche i soggetti menzionati nell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, in aggiunta a quelli indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il cui impiego è già previsto, sempre sull'intero territorio, dalla disciplina regionale.

A fronte di tale chiaro intento normativo, la Corte rileva che la norma regionale impugnata contrasta con i parametri costituzionali evocati dal ricorrente laddove pretende di rendere applicabile l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 nelle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.

Tale disposizione statale detta prescrizioni che valgono esclusivamente per l'attuazione dei piani di controllo nelle aree protette regionali: si tratta quindi di normative speciali, la cui estensione, stante la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla quale va ascritta la disciplina impugnata, «non compete certamente alla Regione» (sentenza n. 44 del 2019), cui risulta precluso ampliare in tal modo il novero dei soggetti indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 per l'attuazione dei piani di controllo faunistico.

Infatti, la tecnica legislativa impiegata dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 – incentrata sull'inserimento del richiamo espresso all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 in una previgente disciplina regionale la cui portata applicativa riguarda l'intero territorio – estendendo l'applicazione di una norma statale oltre l'ambito che ne connota la specialità, determina l'effetto per cui, al di fuori del territorio delle aree protette, alle ripartizioni faunistico-venatorie di cui all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), quali organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, risulta demandata anche l'applicazione dello stesso art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Ma in tal modo si produce un'evidente e irragionevole alterazione della ratio che sorregge la specialità delle norme quadro dettate dal citato art. 22 per le aree protette, poiché quest'ultima disposizione prevede che «prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

In conclusione, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.

Quanto all'impugnativa degli artt. 24 e 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, le relative questioni sono dichiarate inammissibili dalla Corte perché proposte in maniera assertiva, oltre che generica, immotivata nonché congetturale, laddove si riferiscono a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non ancora emanato.

SENTENZA N. 144

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 24, 25 e 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 aprile-3 maggio 2019, depositato in cancelleria il 3 maggio 2019, iscritto al numero 54 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numero 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 9 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

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 Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), fra cui

quelle recate dagli artt. 24, 25 e 33, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 97, primo (recte: secondo) comma, 117, secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione.

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

2.– L'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 prevede che i piani di cattura o di abbattimento della fauna selvatica – predisposti nel caso di abnorme sviluppo di singole specie faunistiche, tale da compromettere gli equilibri ecologici o da costituire un pericolo per l'uomo o un danno rilevante per le attività agrosilvopastorali – possono essere attuati anche dai soggetti di cui all'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). In particolare, la disposizione impugnata ha aggiunto il richiamo alla indicata norma statale all'interno dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 18 (Norme in materia di gestione del patrimonio faunistico allo stato di naturalità), il quale prevedeva che «[l]e catture e gli abbattimenti sono attuati sotto la diretta responsabilità e sorveglianza del soggetto gestore dell'area protetta tramite personale dell'ente, o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'ente gestore dell'area protetta di cui all'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

La novellata disciplina, posta dal richiamato comma 4 per le aree protette regionali, si applica invero anche nel restante territorio della Regione Siciliana, in forza del successivo comma 9, il quale demanda le relative attribuzioni alle ripartizioni faunistico-venatorie competenti per territorio, ossia agli organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste con sede in ciascun capoluogo di provincia e con competenza territoriale provinciale.

La censura del ricorrente si appunta sulla estensione dell'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di controllo faunistico, proprio nelle aree diverse da quelle protette, in contrasto con quanto dispone l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale previsione, che individua i soggetti abilitati ad attuare i predetti piani nei territori diversi dalle aree protette, costituirebbe lo standard minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, fissato nell'esercizio della relativa competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che le Regioni non potrebbero integrare.

In violazione dei suddetti parametri, la norma regionale impugnata consentirebbe il ricorso ai soggetti menzionati dall'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 – ossia al personale dipendente dall'organismo di gestione del parco naturale e alle persone da esso autorizzate, «scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco» – per attuare i piani di controllo faunistico nelle aree del territorio regionale diverse da quelle protette, laddove la disposizione statale evocata a parametro interposto non li menzionerebbe.

La denunciata lesione sussisterebbe sia nel caso in cui il richiamo alla disposizione statale venga riferito al testo in vigore del citato art. 22, comma 6, sia nel caso in cui di quest'ultimo debba ritenersi richiamato il testo originario, prima che l'art. 2, comma 33, della legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Nuovi interventi in campo ambientale), vi inserisse – nell'ultima parte del secondo periodo – il riferimento esplicito ai cacciatori. In ambedue le ipotesi, infatti, sarebbero introdotti soggetti ulteriori rispetto a quelli che, in forza dell'evocato art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, potrebbero attuare i piani di controllo faunistico nelle aree diverse da quelle protette.

Una ulteriore censura è prospettata con riferimento all'art. 3 Cost., perché la disciplina regionale sarebbe irragionevolmente unitaria per l'intero territorio siciliano, laddove il legislatore statale avrebbe, invece, distinto i criteri di individuazione dei soggetti attuatori dei piani di controllo

faunistico nelle aree protette da quelli applicabili nel restante territorio. Inoltre, la formulazione utilizzata dalla disposizione impugnata violerebbe i canoni che presiedono alla corretta legiferazione, contrastando con lo stesso parametro costituzionale, perché non consentirebbe di comprendere la natura del rinvio operato alla norma statale, né «come possa applicarsi il criterio di “cacciatori residenti nel territorio del parco” al rimanente territorio regionale».

3.– La Regione Siciliana ha evidenziato «in via generale che nel ricorso non si fa mai cenno alle competenze spettanti alla Regione in virtù dello Statuto speciale», pur senza esplicitare una formale eccezione in tal senso.

3.1.– Al riguardo va precisato che il ricorrente fa valere la violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», riferendola a un ambito di disciplina – quello del controllo faunistico – non riconducibile all’attività venatoria e, quindi, alla competenza legislativa regionale nella materia della caccia; in particolare, la individuazione dei soggetti autorizzati ad attuare i piani di controllo faunistico sarebbe operata dall’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, legge che, secondo il ricorrente, andrebbe qualificata come «norma fondamentale di riforma economico-sociale».

Pertanto, siccome dal contesto del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri emerge in modo sufficiente che è stata ritenuta esclusa la possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale sulle questioni in esame in base allo statuto speciale, il medesimo ricorso «non può ritenersi sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti per valutarne positivamente l’ammissibilità» (sentenza n. 109 del 2018).

4.– Sempre in via preliminare, va disattesa l’eccezione d’inammissibilità che la resistente ha argomentato reputando le questioni promosse nei confronti dell’art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 formulate in base a più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative.

Questa Corte, infatti, ha costantemente affermato che nel giudizio in via principale sono ammissibili questioni prospettate in termini dubitativi o alternativi, purché le interpretazioni «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impuginate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenze n. 73 del 2018 e n. 189 del 2016). È questo il caso che si verifica nella specie: la modalità di redazione della norma impugnata, che richiama la disposizione statale di cui all’art. 22 della legge n. 394 del 1991, ma senza dare conto della modifica già intervenuta, consente invero di prospettare, in modo non implausibile, ambedue le interpretazioni formulate dal ricorrente.

5.– In relazione a quanto da ultimo osservato, il dubbio interpretativo prospettato dal ricorrente va, peraltro, sciolto nel senso che il legislatore regionale, richiamando l’art. 22 della legge n. 394 del 1991, ha inteso riferirsi al testo in vigore al momento in cui il rinvio è stato effettuato. A questa conclusione conducono diversi e convergenti argomenti.

In primo luogo, il rinvio al testo originario della norma richiamata va escluso sulla base del principio secondo cui tale effetto «in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti» (sentenza n. 93 del 2019) i quali, nella specie, non emergono.

Anzi, dai lavori preparatori dell’art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, risulta che sia nella relazione dell’emendamento introduttivo dell’articolo, poi approvato, sia nella discussione in aula, il significato del richiamo al citato art. 22 è stato riconnesso al testo in quel momento vigente, idoneo a consentire l’utilizzo dei cacciatori per l’attività di controllo faunistico.

Infine, la stessa Regione resistente, nell'atto di costituzione, conferma che la ratio della norma impugnata è quella di consentire anche «ai cacciatori titolari della specifica licenza di polizia» di contribuire, unitamente al personale istituzionalmente a ciò deputato, al controllo selettivo della fauna nociva.

In conclusione, è con riguardo alla così ricostruita interpretazione della norma regionale che vanno scrutinate le censure mosse dal ricorrente.

6.– Nel merito, le questioni sono fondate.

Come in precedenza puntualizzato, il ricorrente collega le censure agli effetti che la norma impugnata produce nelle aree diverse da quelle protette, in forza del combinato disposto dei commi 4 e 9 dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 18 del 2015. Il primo, inciso direttamente dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, reca la disciplina dei piani di controllo faunistico nelle aree protette regionali, mentre il secondo rende applicabile la stessa previsione anche sul restante territorio della Regione.

Così precisato il perimetro delle questioni, il nucleo delle censure va dunque ravvisato nella scelta compiuta dal legislatore siciliano, con la norma impugnata, di utilizzare per l'attuazione dei piani di controllo faunistico, in maniera indifferenziata su tutto il territorio regionale, anche i soggetti menzionati nell'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, in aggiunta a quelli indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il cui impiego è già previsto, sempre sull'intero territorio, dalla disciplina regionale.

A fronte di tale chiaro intento normativo, va rilevato che la norma regionale impugnata contrasta con i parametri costituzionali evocati dal ricorrente laddove pretende di rendere applicabile l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 nelle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.

Tale disposizione statale, infatti, detta prescrizioni che valgono esclusivamente per l'attuazione dei piani di controllo nelle aree protette regionali: si tratta quindi di normative speciali, la cui estensione, stante la competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla quale va ascritta la disciplina impugnata, «non compete certamente alla Regione» (sentenza n. 44 del 2019), cui risulta precluso ampliare in tal modo il novero dei soggetti indicati dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 per l'attuazione dei piani di controllo faunistico.

Infatti, la tecnica legislativa impiegata dall'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 – incentrata sull'inserimento del richiamo espresso all'art. 22 della legge n. 394 del 1991 in una previgente disciplina regionale la cui portata applicativa riguarda l'intero territorio – estendendo l'applicazione di una norma statale oltre l'ambito che ne connota la specialità, determina l'effetto per cui, al di fuori del territorio delle aree protette, alle ripartizioni faunistico-venatorie di cui all'art. 8 della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1997, n. 33 (Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo e forestale), quali organi decentrati dell'assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, risulta demandata anche l'applicazione dello stesso art. 22 della legge n. 394 del 1991.

Ma in tal guisa si produce un'evidente e irragionevole alterazione della ratio che sorregge la specialità delle norme quadro dettate dal citato art. 22 per le aree protette, poiché quest'ultima disposizione prevede che «prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da

persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

I concetti evocati dalla disposizione statale (quali la responsabilità e la sorveglianza dell'organismo di gestione del parco, il richiamo al regolamento del parco e la stessa preferenza da accordare ai «cacciatori residenti nel territorio del parco»), sradicati dal loro ambito originale e specifico, divengono infatti sostanzialmente inconciliabili con l'estensione all'intero territorio regionale, con un esito censurabile, come rileva il ricorso statale, anche alla luce del principio di intrinseca razionalità, tanto più che «nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003)» (sentenza n. 107 del 2017).

In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette.

7.– Le questioni promosse nei confronti degli artt. 24 e 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, benché illustrate congiuntamente dal ricorrente e affidate agli stessi motivi, vanno tuttavia affrontate separatamente, avendo oggetti e contenuti distinti.

7.1.– L'impugnato art. 24 apporta due modifiche all'art. 1 della legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), il quale disciplina le attività esercitabili sui beni demaniali marittimi.

In particolare, l'art. 24, al comma 1, sostituendo il comma 1-ter del citato art. 1, introduce una disciplina transitoria per il rilascio, mediante procedure di evidenza pubblica, di nuove concessioni demaniali marittime con validità fino al 31 dicembre 2020.

Con una seconda modifica, operata sempre dal comma 1, l'art. 24 impugnato aggiunge al richiamato art. 1 un comma 1-quater, il quale consente, nelle more dell'approvazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo adottati dai Comuni e attraverso procedure amministrative semplificate, il rilascio di autorizzazioni di durata breve «per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei, comunque non superiori a complessivi metri quadrati mille, e per un periodo massimo di novanta giorni, non prorogabili e non riproponibili nello stesso anno solare, allo scopo di svolgere attività turistico ricreative, commerciali o sportive, anche attraverso la collocazione di manufatti, purché precari e facilmente amovibili». Per l'attuazione del comma 1-quater, così introdotto, la disposizione impugnata, al comma 2, rinvia a un decreto dell'assessore regionale per il territorio e l'ambiente: a tale fonte è rimessa la disciplina delle modalità di presentazione delle richieste e delle procedure amministrative, prevedendosi che «nel caso di più richieste di concessione provenienti da più soggetti e relative ad una medesima porzione di area demaniale marittima o di specchio acqueo», il rilascio della concessione avvenga attraverso la pubblicazione di bandi pubblici e sentiti i Comuni territorialmente interessati.

7.1.1.– Secondo il ricorrente, le previsioni regionali si sovrapporrebbero alla disciplina contenuta nell'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, 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 dato avvio a una generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, dalla quale «con ogni evidenza si discost[erebbero] sostanzialmente, generan[do] dubbi interpretativi e incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili e present[erebbero] significativi

profili di incostituzionalità». I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime rientrerebbero, infatti, nella materia di competenza esclusiva statale «tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.; inoltre, la richiamata sovrapposizione e conseguente incertezza determinerebbero un contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

7.1.2.– La resistente ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità delle questioni perché proposte in maniera assertiva, oltre che generica, immotivata nonché congetturale, laddove si riferiscono a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non ancora emanato.

L'eccezione è fondata sotto il profilo della genericità e della insufficiente motivazione.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (*ex plurimis*, sentenze n. 286 del 2019, n. 107 del 2017, n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenze n. 236 del 2019, n. 218 del 2015, n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005; nello stesso senso, sentenze n. 261 e n. 81 del 2017).

Va anzitutto rimarcato che il ricorrente lamenta il contrasto con i due evocati parametri costituzionali richiamando soltanto le disposizioni di cui all'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018, le quali, tuttavia, non esibiscono un contenuto precettivo immediatamente applicabile e “sovrapponibile” a quello della disposizione impugnata, tale da dimostrarne «con ogni evidenza» l'affermato discostamento.

Infatti, mentre la disciplina dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 riguarda il rilascio di nuove concessioni demaniali (secondo le due modalità sopra sintetizzate), le previsioni statali citate oggetto dei commi 246, 682, 683 e 684 attengono, invece, alla durata di concessioni già in essere. Le ulteriori disposizioni statali citate si limitano a disciplinare le articolate fasi della prevista generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, senza peraltro dettare norme nelle more applicabili ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

Il ricorso, al riguardo, per un verso, richiama genericamente la circostanza che il d.P.C.m. ancora non adottato dovrà fissare i termini e le modalità per l'avvio della revisione; per altro verso, non esplicita alcun argomento di censura dal contenuto dei commi 680 e 681 – concernenti, questi sì, i principi e i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime, da stabilire ad opera di un successivo d.P.C.m. –, dei quali neppure riporta il testo.

Senza indicare come parametro interposto alcuna ulteriore disposizione normativa statale, il ricorrente quindi si limita ad affermare che la disciplina dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime rientra nella materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ma ciò rende la censura meramente assertiva, in quanto non espone alcun argomento di merito che specifichi il contrasto ravvisabile con la disposizione regionale impugnata.

Anche la doglianza prospettata in riferimento al principio di buon andamento è generica e priva di adeguata motivazione, risultando quindi parimente inammissibile: i lamentati dubbi interpretativi e le incertezze riguardo alla chiara individuazione delle norme di legge applicabili (statali o regionali) si rivelano nella specie meramente ancillari alla censura precedente.

7.2.– Quanto all'impugnato art. 25, la resistente eccepisce che sarebbero completamente erronei i parametri evocati, data l'estraneità di suddetta disposizione alla materia del demanio marittimo, e che si tratterebbe, invece, di una norma tributaria.

Essa non conterrebbe alcuna previsione riconducibile a quanto previsto dalla normativa statale menzionata nel ricorso, ossia l'art. 1, commi da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018. Pertanto, risolvendosi «nel mero accostamento» dell'art. 25 al precedente art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la censura sarebbe inammissibile.

7.2.1.– L'eccezione è fondata.

Come sopra precisato (punto 3. del Ritenuto in fatto) il ricorso illustra l'impugnativa dell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 congiuntamente a quella dell'articolo precedente e per entrambi prospetta la violazione degli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., richiamando le disposizioni dell'art. 1, commi 246 e da 675 a 684, della legge n. 145 del 2018.

Tuttavia, l'ambito materiale al quale ricondurre la norma in esame è chiaramente quello tributario, come emerge sia dalla rubrica del citato art. 25, «Agevolazioni in favore di strutture marina resort e dedicate alla nautica da diporto», sia dal contenuto dello stesso. Questo, infatti, disciplina l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto applicabile alle «prestazioni delle strutture di marina resort» (comma 1) e i criteri per la determinazione della rendita catastale per talune «strutture dedicate alla nautica da diporto» (comma 2).

Il ricorrente, quindi, non chiarisce minimamente perché la disciplina posta dalla disposizione impugnata, che non rivela immediate interferenze con l'ambito della «tutela della concorrenza» – l'unica materia, tra quelle elencate dalla stessa lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., fatta valere espressamente dal ricorso statale –, vi dovrebbe invece essere ricondotta.

Per come evocati, il parametro e le norme indicate come interposte risultano dunque del tutto inconferenti e, mancando ogni motivazione circa la loro riferibilità alle norme regionali impuginate, la questione risulta radicalmente inammissibile (sentenza n. 198 del 2019).

Parimente inammissibile risulta la questione promossa con riferimento al principio di buon andamento, essendo la censura strettamente dipendente dall'asserita violazione del riparto di competenze legislative.

Da ultimo, va rilevato che l'esito di inammissibilità della questione posta sull'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 impedisce di prendere in considerazione il sopravvenuto art. 6 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta) che, successivamente al deposito del ricorso, ha sostanzialmente riprodotto il contenuto del suddetto art. 25.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui si applica anche alle aree del territorio regionale diverse da quelle protette;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 luglio 2020.

## **Sentenza: 25 giugno 2020, n. 155**

**Materia:** ambiente protezione civile energia

**Parametri invocati:** Cost. artt. 117 terzo comma, 118 e 119 primo, secondo, e quarto comma

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Toscana

**Oggetto:** art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo "Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni", e, nel comma 1-septies, al periodo "tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni".

**Esito:** fondatezza del ricorso.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

La Regione Toscana ha impugnato l'art. 11-quater della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione", convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), nella parte in cui, attraverso l'inserimento dei commi 1-quinquies e 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, previsto al comma 1-quinquies, ed il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-septies, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati per almeno il (o per un importo non inferiore al) 60 per cento alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle medesime derivazioni.

Le disposizioni censurate, secondo la ricorrente Regione Toscana, violano:

- l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché determinazione e riscossione dei canoni versati dai concessionari di derivazioni idroelettriche attengono alla materia "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia", di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, nel cui ambito è preclusa allo Stato l'adozione di norme di dettaglio, introduttive di precetti specifici e puntuali quanto alla destinazione dei canoni così determinati e riscossi.

- l'art. 118 Cost., poiché le disposizioni impuginate priverebbero le Regioni di una cospicua risorsa finanziaria, ostacolando il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnate alle Regioni medesime nella materia in questione.

- l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., poiché l'introduzione di norme che riducono le risorse finanziarie utilizzabili dalle Regioni, con previsioni di dettaglio che esulano dalla formulazione di principi fondamentali della materia, relativamente a funzioni legislative e amministrative proprie delle Regioni medesime, provocherebbe per dette Regioni una limitazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e pregiudicherebbe il criterio di adeguatezza delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni indicate.

**La Corte ritiene fondate tutte le questioni**, e premette un articolato e completo inquadramento della questione attraverso l'esame della propria precedente giurisprudenza in materia.

La disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche è, per gli aspetti qui rilevanti, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, in virtù di quanto stabilito al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Così, a fronte di ricorsi regionali che avevano impugnato una legge statale introduttiva di una proroga di lungo periodo delle concessioni in atto per grandi derivazioni idroelettriche, la Corte aveva chiarito come la competenza esclusiva statale dovesse riguardare le procedure di assegnazione delle concessioni (rientranti nella tutela della concorrenza, che peraltro veniva in quel caso frustrata dal ritardo imposto nella liberalizzazione del mercato), ma la materia fosse per il resto riconducibile, appunto, alla competenza concorrente concernente la materia energia. Un ambito materiale, quest'ultimo, in cui la legislazione dello Stato è chiamata a dettare principi fondamentali e non invece norme di dettaglio, tali dovendosi considerare quelle concernenti una determinata e generalizzata proroga dei rapporti concessori in atto (sentenza n. 1 del 2008).

Successivamente, di fronte ad un nuovo provvedimento di proroga, la giurisprudenza ha confermato che le disposizioni di proroga, in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita alla competenza legislativa concorrente. E poiché, anche in quel caso, le norme censurate ponevano un precetto specifico e puntuale prevedendo la proroga automatica di dette concessioni esse dovevano configurarsi quali norme di dettaglio, conseguendone l'illegittimità costituzionale (sentenza n. 205 del 2011).

La giurisprudenza costituzionale relativa alla quantificazione della misura dei canoni dovuti dai concessionari di impianti di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico ha particolarmente considerato le interferenze tra legislazione statale e regionale al riguardo. La sentenza n. 28 del 2014 aveva limitato la competenza legislativa esclusiva statale alla disciplina delle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni, ma la successiva sentenza n. 64 del 2014 ha ribadito la riconducibilità della materia al terzo comma dell'art. 117 Cost., procedendo poi alla disamina di quelli che, in base alla normativa statale intervenuta al momento, potevano considerarsi principi fondamentali della materia "produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia". Essi erano stati individuati nel principio di onerosità della concessione e in quello della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava.

La sentenza n. 85 del 2014 aveva poi confutato la tesi che nella specie fosse rilevante la materia "tutela dell'ambiente" e fosse dunque violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso: giacché il ricorrente faceva sostanzialmente riferimento alla competenza in tema di servizio idrico integrato, ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell'ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia.

La sentenza n. 158 del 2016, nel confermare la non conferenza del riferimento alla materia della tutela ambientale, ha poi specificamente rigettato la tesi secondo cui la disciplina dei canoni atterrebbe interamente alla "tutela della concorrenza". Quest'ultimo ambito rileva, piuttosto, con riguardo alla definizione di criteri generali per la fissazione degli importi massimi, restando comunque anche quest'ultima determinazione, nel rispetto di quei criteri, rimessa alla legislazione regionale. In sintesi, è dunque ascrivibile alla tutela della concorrenza non l'intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico ma soltanto la definizione dei "criteri generali" che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni. Si è aggiunto che, d'altra parte, questa soluzione è in linea con la costante giurisprudenza della Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma "nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi" cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004).

La sentenza n. 59 del 2017 ribadisce che determinazione e quantificazione della misura dei canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di "produzione,

trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., mentre è ascrivibile alla "tutela della concorrenza" la definizione, con decreto ministeriale, dei criteri generali che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni. La sentenza riafferma, inoltre, che le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei già menzionati principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (nello stesso senso anche la sentenza n. 119 del 2019).

La Corte, pur non avendo mai direttamente affrontato questioni relative alla disciplina dell'utilizzo e della destinazione dei canoni di spettanza dell'ente concedente ha disegnato un quadro, complesso ma stabile, che riferisce le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione alla materia di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". In tale ambito spetta

- allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e

- alla Regione la fissazione del quantum, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi.

La più recente normativa statale intervenuta in materia di grandi derivazioni idroelettriche, cioè il d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019, si presenta in linea con il quadro appena delineato.

La nuova disciplina dispone il passaggio in proprietà delle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Reca altresì, a fini di coerenza con la normativa dell'Unione europea, le regole cui dovrà attenersi la legislazione regionale a venire, in particolare in tema di modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, di criteri di ammissione alla gara, di requisiti dei partecipanti, ed enuncia altresì principi e criteri generali per la determinazione dei canoni. A quest'ultimo proposito, riconosce espressamente la competenza regionale quanto alla fissazione in concreto della misura dei canoni stessi, ribadendo i già ricordati principi fondamentali in materia.

Tuttavia, le due disposizioni impugnate sono incoerenti con questa linea.

Il comma 1-quinquies dell'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018 prevede che il canone demaniale, determinato con legge regionale secondo i principi indicati dalla stessa disposizione, è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

Il successivo comma 1-septies, a sua volta, stabilisce che il titolare di una concessione scaduta deve riversare alla Regione un canone aggiuntivo rispetto al canone demaniale, da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione. Anche tale canone aggiuntivo, precisa la disposizione, è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni.

Ebbene, secondo la Corte le due disposizioni impugnate si risolvono in previsioni specifiche circa il quantum da destinare alle Province e alle Città metropolitane, per fini generali di finanziamento.

Non muta certo la loro natura, nel senso di collocarle a un livello di principio, la circostanza che tali previsioni indichino solo una percentuale minima, consentendo così, ma solo in astratto, una diversa determinazione regionale: giacché è evidente che questa scelta, pur concepibile, dovrebbe esclusivamente orientarsi verso la destinazione agli enti ricordati di una quota addirittura maggiore del canone e del canone aggiuntivo, nella sola prospettiva di un'ulteriore riduzione delle entrate regionali.

D'altra parte, posto che canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione, sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, sulla scorta di parametri matematici, è possibile calcolare con una certa precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico della finanza regionale; e così ha fatto la Regione Toscana, con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie, e come richiesto dalla giurisprudenza della Corte laddove le Regioni lamentano la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione (fra le tante si vedano le sentenze n. 83 del 2019, n. 5 del 2018, n. 192 del 2017, n. 249 e n. 125 del 2015).

Risulta così evidente che la legge dello Stato, attraverso una disposizione di dettaglio, disposta in favore di enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia di grandi derivazioni idroelettriche, stabilisce la destinazione di una quota maggioritaria del canone e del canone aggiuntivo dovuto alla Regione dai concessionari, spingendosi fino a quantificare in misura predeterminata (sia pure in termini percentuali) i fondi da "dirottare" fuori della disponibilità regionale.

Si verifica in tal modo non solo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., ma altresì la lesione degli artt. 118 e 119 Cost., posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni, in pregiudizio del pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia (art. 89, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59").

In queste condizioni, sono in effetti a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (sentenze n.10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013). Ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza della Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019).

Le previsioni censurate si mostrano quindi, secondo la Corte, per quello che sono, e cioè disposizioni di dettaglio configuranti uno specifico vincolo, quantitativamente determinato, su entrate di spettanza regionale, che non può che ridurre fortemente la capacità regionale di esercitare correttamente le corrispondenti funzioni amministrative, e che dispone la destinazione maggioritaria delle risorse medesime al finanziamento di enti locali privi di funzioni sulle grandi derivazioni idroelettriche, e il cui territorio è solo genericamente interessato da queste ultime.

Le disposizioni sono pertanto in contrasto con tutti i parametri evocati dalla Regione Toscana, e la Corte dichiara così l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo "Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni", e, nel comma 1-septies, al periodo "tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni".

SENTENZA N. 155

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11-quater della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (recte: art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 10-15 aprile 2019, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019, iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana ha impugnato l'art. 11-quater della legge 11 febbraio 2019, n. 12 (recte: art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12), nella parte in cui, attraverso l'inserimento dei

commi 1-quinquies e 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), dispone che il canone di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, previsto al comma 1-quinquies, ed il canone aggiuntivo, di cui al successivo comma 1-septies, corrisposti alle Regioni, siano rispettivamente destinati – per almeno il (o per un importo non inferiore al) 60 per cento – alle Province e alle Città metropolitane il cui territorio sia interessato dalle medesime derivazioni.

Ritiene la ricorrente che le disposizioni censurate violerebbero anzitutto l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, poiché determinazione e riscossione dei canoni versati dai concessionari di derivazioni idroelettriche attengono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, nel cui ambito è preclusa allo Stato l'adozione di norme di dettaglio, introduttive di precetti specifici e puntuali quanto alla destinazione dei canoni così determinati e riscossi.

Vi sarebbe altresì violazione dell'art. 118 Cost., poiché le disposizioni impugnate priverebbero le Regioni di una cospicua risorsa finanziaria, ostacolando il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnate alle Regioni medesime nella materia in questione.

Infine, sarebbe violato l'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., poiché l'introduzione di norme che riducono le risorse finanziarie utilizzabili dalle Regioni, con previsioni di dettaglio che esulano dalla formulazione di principi fondamentali della materia, relativamente a funzioni legislative e amministrative proprie delle Regioni medesime, provocherebbe per dette Regioni una limitazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e pregiudicherebbe il criterio di adeguatezza delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni indicate.

2. – Le questioni sollevate su entrambe le disposizioni impugnate sono fondate, per violazione di tutti i parametri evocati.

Così come rilevato dalla Regione ricorrente, e peraltro non contestato dall'Avvocatura generale dello Stato, la disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche è, per gli aspetti qui rilevanti, rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni, in virtù di quanto stabilito al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In tal senso la giurisprudenza di questa Corte è costante.

Così, a fronte di ricorsi regionali che avevano impugnato una legge statale introduttiva di una proroga di lungo periodo delle concessioni in atto per grandi derivazioni idroelettriche, si era chiarito come la competenza esclusiva statale dovesse riguardare le procedure di assegnazione delle concessioni (rientranti nella tutela della concorrenza, che peraltro veniva in quel caso frustrata dal ritardo imposto nella liberalizzazione del mercato), ma la materia fosse per il resto riconducibile, appunto, alla competenza concorrente concernente l'energia. Un ambito materiale, quest'ultimo, in cui la legislazione dello Stato è chiamata a dettare principi fondamentali e non invece norme di dettaglio, tali dovendosi considerare quelle concernenti una determinata e generalizzata proroga dei rapporti concessori in atto (sentenza n. 1 del 2008).

Successivamente, di fronte ad un nuovo provvedimento di proroga, l'assunto è stato confermato: «[l]e disposizioni impugnate, [...] in quanto attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, attribuita alla competenza legislativa concorrente». E poiché, anche in quel caso, le norme censurate ponevano un precetto specifico e

puntuale – prevedendo la proroga automatica di dette concessioni – esse dovevano configurarsi quali norme di dettaglio, conseguendone l’illegittimità costituzionale (sentenza n. 205 del 2011).

Ancora più rilevante per il caso di specie, e altrettanto chiara, è la giurisprudenza costituzionale relativa alla quantificazione della misura dei canoni dovuti dai concessionari di impianti di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico, che ha particolarmente considerato le interferenze tra legislazione statale e regionale al riguardo. Se infatti la sentenza n. 28 del 2014 aveva limitato la competenza legislativa esclusiva statale alla disciplina delle procedure di gara e di assegnazione delle concessioni, la successiva sentenza n. 64 del 2014 ha ribadito la riconducibilità della materia al terzo comma dell’art. 117 Cost., procedendo poi alla disamina di quelli che, in base alla normativa statale intervenuta al momento, potevano considerarsi principi fondamentali della materia «produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell’energia». Essi erano stati individuati nel principio di onerosità della concessione e in quello della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all’utilità economica che il concessionario ne ricava.

La sentenza n. 85 del 2014 aveva poi confutato la tesi – anche in quel giudizio sostenuta dall’Avvocatura generale a supporto del ricorso proposto dallo Stato contro una legge regionale che determinava la misura dei canoni di concessione idroelettrica – che nella specie fosse rilevante la materia «tutela dell’ambiente» e fosse dunque violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso: giacché, osservò questa Corte, il ricorrente faceva sostanzialmente riferimento alla competenza in tema di servizio idrico integrato, «ambito questo ben diverso da quello afferente alle derivazioni a scopo idroelettrico, rispetto al quale non può ritenersi che si verta in materia di tutela dell’ambiente, quanto piuttosto prevalentemente in materia di energia».

La sentenza n. 158 del 2016 – nel confermare la non conferenza del riferimento alla materia della tutela ambientale – ha poi specificamente rigettato la tesi secondo cui la disciplina dei canoni atterrebbe interamente alla «tutela della concorrenza». Quest’ultimo ambito rileva, piuttosto, con riguardo alla definizione di «criteri generali» per la fissazione degli importi massimi, restando comunque anche quest’ultima determinazione, nel rispetto di quei criteri, rimessa alla legislazione regionale. In sintesi, è dunque «ascrivibile alla tutela della concorrenza non l’intera disciplina della determinazione dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico [...] ma soltanto la definizione dei “criteri generali” che debbono poi essere seguiti dalle Regioni al momento di stabilire la misura dei canoni». Si è aggiunto che, d’altra parte, questa soluzione è «in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui la natura di materia trasversale della tutela della concorrenza fa sì che essa possa intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, ma “nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi” cui è preposta (sentenze n. 452 del 2007 e n. 272 del 2004)».

Questo assunto è con chiarezza confermato dalla sentenza n. 59 del 2017, in cui si ribadisce che determinazione e quantificazione della misura dei canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., mentre è ascrivibile alla «tutela della concorrenza» la definizione, con decreto ministeriale, dei «criteri generali» che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni. La sentenza riafferma, inoltre, che le Regioni, salvo l’onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno attualmente titolo, nell’ambito della propria competenza, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto dei già menzionati principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all’utilità economica che il concessionario ne ricava (nello stesso senso anche la sentenza n. 119 del 2019).

Come si vede, pur non avendo mai direttamente affrontato questioni relative alla disciplina dell'utilizzo e della destinazione dei canoni di spettanza dell'ente concedente, la giurisprudenza di questa Corte ha disegnato un quadro, complesso ma stabile, che riferisce alla materia di competenza concorrente più volte ricordata («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia») le disposizioni relative alla misura dei canoni di concessione, in tale ambito spettando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (onerosità della concessione e proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e alla Regione la fissazione del quantum, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi.

3. – Pur incorporando proprio le due disposizioni impugnate nel presente giudizio, la più recente normativa statale intervenuta in materia di grandi derivazioni idroelettriche – cioè il d.l. n. 135 del 2018, come convertito nella legge n. 12 del 2019 – si presenta in linea con il quadro appena delineato.

La nuova disciplina dispone il passaggio in proprietà delle Regioni delle opere e degli impianti di cui all'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici). Reca altresì – a fini di coerenza con la normativa dell'Unione europea – le regole cui dovrà attenersi la legislazione regionale a venire, in particolare in tema di modalità e termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione in concessione delle grandi derivazioni idroelettriche in scadenza, di criteri di ammissione alla gara, di requisiti dei partecipanti, ed enuncia altresì principi e criteri generali per la determinazione dei canoni. A quest'ultimo proposito, riconosce espressamente la competenza regionale quanto alla fissazione in concreto della misura dei canoni stessi, ribadendo i già ricordati principi fondamentali in materia.

Nel contesto di tale disciplina, le due disposizioni impugnate appaiono dissonanti, proprio perché connotate da un grado di pervasività e di dettaglio incompatibile, sia con il livello di principio cui si mantiene il resto della disciplina relativa ai canoni, sia con la materia nel caso di specie conferente.

Il comma 1-quinquies dell'art. 11-quater del d.l. n. 135 del 2018 prevede che il canone demaniale, determinato con legge regionale secondo i principi indicati dalla stessa disposizione, «è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Il successivo comma 1-septies, a sua volta, stabilisce che il titolare di una concessione scaduta deve riversare alla Regione un «canone aggiuntivo» rispetto al canone demaniale, «da corrispondere per l'esercizio degli impianti nelle more dell'assegnazione». Anche tale canone aggiuntivo, precisa la disposizione, «è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Ebbene, al lume della giurisprudenza prima riassunta, è corretto l'assunto di fondo della Regione ricorrente: le scelte normative appena descritte si risolvono, infatti, in previsioni specifiche circa il quantum da destinare alle Province e alle Città metropolitane, per fini generali di finanziamento. Non muta certo la loro natura – nel senso di collocarle a un livello di principio – la circostanza che tali previsioni indichino solo una percentuale minima, consentendo così, ma solo in astratto, una diversa determinazione regionale: giacché è evidente che questa scelta, pur concepibile, dovrebbe esclusivamente orientarsi verso la destinazione agli enti ricordati di una quota addirittura maggiore del canone e del canone aggiuntivo, nella sola prospettiva di un'ulteriore riduzione delle entrate regionali.

D'altra parte, posto che canoni e canoni aggiuntivi sono determinati dagli atti di concessione, sulla base della legislazione statale e delle successive leggi regionali, sulla scorta di parametri matematici, è possibile calcolare con una certa precisione il costo dell'applicazione delle norme impugnate a carico della finanza regionale. E così, del resto, ha fatto la Regione ricorrente nei propri atti difensivi, con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie, come richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte laddove le Regioni lamentino la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a loro disposizione (ex plurimis, sentenze n. 83 del 2019, n. 5 del 2018, n. 192 del 2017, n. 249 e n. 125 del 2015).

Risulta così evidente che la legge dello Stato, attraverso una disposizione di dettaglio – disposta, oltretutto, in favore di enti territoriali privi di competenze funzionali o gestionali in materia di grandi derivazioni idroelettriche – stabilisce la destinazione di una quota maggioritaria del canone e del canone aggiuntivo dovuto alla Regione dai concessionari, spingendosi fino a quantificare in misura predeterminata (sia pure in termini percentuali) i fondi da “dirottare” fuori della disponibilità regionale.

Si verifica in tal modo non solo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost., ma altresì la lesione degli artt. 118 e 119 Cost., posto che dall'applicazione delle norme impugnate risulterebbero più che dimezzati gli introiti derivanti dalle concessioni in esame, ciò che rende credibile il lamentato pregiudizio per il pieno e corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia (art. 89, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»).

In queste condizioni, sono in effetti a rischio la corretta ripartizione delle risorse, la necessaria corrispondenza tra queste ultime e le relative funzioni amministrative e, in ultimo, la garanzia del buon andamento dei servizi con quelle risorse finanziati (sentenze n.10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 4 del 2014 e n. 51 del 2013). Ben vero che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali, come costantemente afferma la giurisprudenza di questa Corte, non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni. Ma la giurisprudenza costituzionale ha allo stesso modo chiarito che tali riduzioni non devono rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (ancora sentenza n. 83 del 2019).

4.– Non colgono nel segno gli argomenti opposti dalla difesa statale.

Non è conferente l'evocazione, oltretutto piuttosto generica, di ambiti di competenza implicanti addirittura una riserva di legislazione in favore dello Stato, come la «tutela dell'ambiente» – che, come visto, la giurisprudenza costituzionale non ha mai considerato pertinente in tema di canoni di concessione relativi alle grandi derivazioni idroelettriche – oppure la «tutela della concorrenza», i cui limiti di influenza nell'ambito materiale in esame sono già stati illustrati.

Non corretto risulta altresì l'ulteriore argomento sviluppato dalla difesa dello Stato a sostegno della non fondatezza delle censure, incentrato sull'evocazione di una competenza statale in tema di «coordinamento della finanza pubblica».

L'Avvocatura generale menziona la sentenza n. 533 del 2002 di questa Corte, nata da impugnative dello Stato e della Regione Veneto contro una norma della Provincia autonoma di Bolzano, con la quale si era disposto che i cosiddetti sovracanoni, relativi a concessioni di derivazione di acque pubbliche per uso idroelettrico, fossero versati alla Provincia contestualmente al versamento dei canoni demaniali. La sentenza in questione aveva riferito la disciplina di tali sovracanoni alla materia

della «finanza locale» – avuto riguardo all’art. 80 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – e riconosciuto il rango di “principio generale” alle norme statali che destinano le somme riscosse a quel titolo ai consorzi tra i Comuni del bacino imbrifero relativo alla grande derivazione (con conseguente illegittimità della legge provinciale che in quel caso li destinava, invece, alla Provincia autonoma di Bolzano).

Il riferimento alla disciplina dei sovracanonici è, tuttavia, fuorviante. Questi ultimi – come proprio la sentenza n. 533 del 2002 ha contribuito a chiarire – sono prestazioni patrimoniali diverse da quelle concernenti i canoni demaniali, e sono previste e regolate da norme apposite (art. 1, comma ottavo, della legge 27 dicembre 1953, n. 959, recante «Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici», e art. 53 del r.d. n. 1775 del 1933), non interessate dalla recente novella in tema di grandi derivazioni.

I sovracanonici si differenziano dal canone demaniale, anzitutto per il destinatario: non il concedente, ma il consorzio di Comuni, o degli enti locali comunque incisi dalle opere destinate a compensare l’alterazione del corso naturale delle acque per effetto della loro regimazione artificiale (art. 1, quattordicesimo comma, della legge n. 959 del 1953), o ancora i «Comuni rivieraschi [e le] rispettive Province» (art. 53, primo comma, del r.d. n. 1775 del 1933). Si distinguono, inoltre, per la finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni sulle quali impatta la grande derivazione, nonché la realizzazione di opere di sistemazione montana non di competenza statale). Diversa infine è la loro natura giuridica, non essendo il sovracanone posto in relazione sinallagmatica con il rilascio della concessione, presentandosi invece quale «prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici» (sentenza n. 533 del 2002), non correlata alla utilizzazione dell’acqua pubblica (in particolare, si veda il già citato quattordicesimo comma dell’art. 1 della legge n. 959 del 1953).

La determinazione dei sovracanonici è, quindi, riferita dalla sentenza n. 533 del 2002 alle materie della «armonizzazione dei bilanci pubblici» e del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in allora entrambe interamente comprese nella previsione dell’art. 117, terzo comma, Cost. come materie di potestà legislativa concorrente.

Il fatto è che la disciplina censurata dalla Regione Toscana non riguarda i sovracanonici e non può quindi ripetere quella finalizzazione economico-sociale che, secondo l’Avvocatura generale dello Stato, dovrebbe giustificarla, e che dovrebbe emergere dalla destinazione dei fondi ad enti locali genericamente «interessati» dalle derivazioni.

Del resto, i sovracanonici previsti dalla disciplina attualmente vigente si distinguono nettamente dal canone demaniale e dal canone aggiuntivo previsti rispettivamente dai commi 1-quinquies e 1-septies dell’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999.

Questa conclusione si impone rispetto al comma 1-quinquies dell’art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, il quale – nel contesto, si ricordi, di un trasferimento delle opere concernenti grandi derivazioni alla proprietà delle Regioni – prescrive nel primo e nel secondo periodo il pagamento di un canone ad opera dei concessionari, di natura chiaramente dominicale.

Ma vale anche per la seconda disposizione, che riguarda le prestazioni dovute dai titolari di concessione scaduta per l’esercizio della stessa fino alla sua (nuova) assegnazione. La norma, che prevede la prosecuzione della fornitura di energia e del versamento del canone già indicati al comma 1-quinquies, prescrive «un canone aggiuntivo, rispetto al canone demaniale», chiaramente imposto in ragione della possibilità di esercitare e sfruttare la concessione dopo la sua scadenza. E anche per

questo «canone aggiuntivo» è previsto un versamento alle Province (o Città metropolitane), in misura non inferiore al 60 per cento.

Da un lato non v'è ragione di supporre che il legislatore abbia fatto ricorso casuale ad una espressione diversa da quella di sovracanone, quale quella di «canone aggiuntivo»: espressione che sta appunto ad indicare un canone che si aggiunge a quello demaniale e non si distingue, per natura, da questo. Dall'altro lato, la permanente vigenza della disciplina dei sovracanoni – non solo non incisa dalla complessiva disciplina qui in questione, ma, soprattutto, non coinvolta dall'accoglimento delle questioni sollevate dalla ricorrente – tranquillizza quanto al permanente adempimento delle distinte esigenze solidaristiche e di finanza pubblica, a favore degli enti locali territoriali interessati, cui tale ultima disciplina presiede.

Per quel che occorra, si deve aggiungere che la stessa invocazione della materia del coordinamento della finanza pubblica, con il connesso riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, implica un contesto normativo in cui sarebbe comunque illegittima una normativa statale recante un vincolo dettagliato di destinazione delle entrate spettanti alle Regioni. Sicché, se la legislazione statale intendesse, in futuro, configurare correttamente un principio che affermi il concorso degli enti locali alla fruizione delle entrate provenienti dai concessionari di grandi derivazioni (estendendo anche all'ambito materiale dei canoni demaniali il principio affermato in precedenza solo riguardo ai sovracanoni), dovrebbe prescindere da una quantificazione in dettaglio delle percentuali di riparto, limitandosi a stabilire la “direttiva” per una distribuzione, secondo criteri razionali, dei fondi rivenienti dallo sfruttamento delle derivazioni idroelettriche, tenendo peraltro conto, in primo luogo, della necessità delle Regioni di disporre delle risorse adeguate per il corretto esercizio delle funzioni amministrative assegnatele in materia, come già si è detto (supra, punto 3).

Nell'attuale tenore, invece, entrambe le previsioni censurate si mostrano per quello che sono, e cioè disposizioni di dettaglio configuranti uno specifico vincolo, quantitativamente determinato, su entrate di spettanza regionale, che non può che ridurre fortemente la capacità regionale di esercitare correttamente le corrispondenti funzioni amministrative, e che dispone la destinazione maggioritaria delle risorse medesime al finanziamento di enti locali privi di funzioni sulle grandi derivazioni idroelettriche, e il cui territorio è solo genericamente interessato da queste ultime.

Le disposizioni impugnate sono pertanto in contrasto con tutti i parametri evocati dalla ricorrente.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-quater del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che ha inserito i commi 1-quinquies ed 1-septies nell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), limitatamente, nel comma 1-quinquies, al periodo «Il canone così determinato è destinato per almeno il 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni», e, nel comma 1-septies, al periodo «; tale canone aggiuntivo è destinato per un importo non inferiore al 60 per cento alle province e alle città metropolitane il cui territorio è interessato dalle derivazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2020.

## **Sentenza: 24 giugno 2020, n. 159**

**Materia:** pubblico impiego; società pubbliche; ordinamento civile

**Parametri invocati:** articoli 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione; art. 1, commi 557 e seguenti l. 296/2006, d.l. 78/2010, art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017, art. 25 d.lgs. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 2, comma 1, lettera a), 4, comma 1, lettera e), e 10, comma 1, lettera d), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019)

### **Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 9/2019, nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – collegato 2007»;

2) dichiarazione di estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera e) – che aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), i commi 8-sexies e 8-septies –, e 10, comma 1, lettera d) – nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-bis a 2-quater –, della legge reg. Lombardia n. 9/2019

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava le tre disposizioni in oggetto, ritenendole complessivamente in contrasto con i parametri indicati in epigrafe.

Rinunciava successivamente alla seconda e terza impugnazione, ossia quelle relative agli articoli 4, comma 1, lettera e), e 10, comma 1, lettera d), della legge della Regione Lombardia 9/2019.

Intervenuta l'accettazione della rinuncia da parte della Regione, la Corte pronuncia l'estinzione del giudizio relativamente a questa parte.

In merito al significato della disposizione ancora *sub iudice*, ovvero l'articolo 2, comma 1, lettera a), della citata legge regionale, può affermarsi che essa si traduce nell'obbligo, in capo alle società partecipate dalla Regione Lombardia che intendano assumere nuovo personale, di procedere ad una preventiva ricognizione di lavoratori dipendenti di società omologhe eventualmente interessati ad un processo di mobilità.

Secondo il Governo ricorrente, ciò lederebbe le prerogative di legislazione esclusiva dello Stato, in punto in particolare di ordinamento civile.

La Corte sposa la tesi della parte ricorrente, sul presupposto che la cosiddetta mobilità altro non è che un'ipotesi di cessione del contratto, istituto tipizzato dal codice civile (artt. 1406-1410). Fa notare la Corte come il principio, già ribadito nell'ambito del cosiddetto "pubblico impiego privatizzato" (sentenze nn.163/2013, 229/2013), valga a maggiore ragione nell'ambito di società del

settore pubblico allargato, che rivestono forme giuridiche di diritto privato.

L'istituto della previa escussione della mobilità rispetto alle nuove assunzioni propriamente dette, in ambito di società pubbliche, proseguono i giudici costituzionali, è puntualmente disciplinato dall'articolo 25 del decreto legislativo 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica): si tratta di un meccanismo autosufficiente, rispetto al quale la normativa regionale sul punto risulta addirittura incompatibile (ad esempio, non prevede l'accordo sindacale a monte).

Risulta inconferente, secondo la Corte, anche il richiamo che la difesa regionale opera al comma 5 dell'articolo 19 del testo unico 175/2016, che prevede la possibilità che le amministrazioni socie predispongano piani di razionalizzazione della spesa, anche relativa al personale. Tale norma è intesa a consentire l'approvazione di atti amministrativi, legati alla contingenza del momento, non è idonea ad essere attuata attraverso una norma di legge, per sua natura generale ed astratta e senza una delimitazione temporale.

Conclusivamente, la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a), L.R. Lombardia 9/2019 viene dichiarata costituzionalmente illegittima.

SENTENZA N. 159

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera a), 4, comma 1, lettera e), e 10 comma 1, lettera d), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-9 agosto 2019, depositato in cancelleria il 12 agosto 2019, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera a), 4, comma 1, lettera e), e 10 comma 1, lettera d), della

legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019).

2.– L'art. 2, comma 1, lettera a), è impugnato nella parte in cui aggiunge all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – collegato 2007», il comma 5-quaterdecies.

Secondo il ricorrente, questa norma lederebbe l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile»: regolando la mobilità volontaria dei dipendenti delle società partecipate dalla Regione, essa difatti inciderebbe sui relativi rapporti di lavoro, la cui disciplina sarebbe ascrivibile all'evocato ambito di competenza statale.

L'art. 4, comma 1, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019 aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), i commi 8-sexies e 8-septies.

Queste disposizioni, ad avviso del ricorrente, nel consentire al dirigente competente per materia di autorizzare i pagamenti dei debiti fuori bilancio della Regione derivanti da sentenze esecutive anche prima del riconoscimento della loro legittimità, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», e, in particolare, si porrebbero in contrasto con il parametro interposto di cui all'art. 73, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 10, comma 1, lettera d), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-bis a 2-quater.

Tali disposizioni in sostanza escludono dal calcolo rilevante ai fini del rispetto dei vincoli di contenimento della spesa stabiliti dal legislatore statale gli oneri sostenuti dal CORECOM della Regione Lombardia per le assunzioni e per il trattamento economico accessorio del personale impiegato nell'esercizio delle funzioni delegate al CORECOM stesso.

Esse recherebbero un vulnus, in primo luogo, all'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica evincibili dalle norme interposte di cui all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (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).

Sarebbe, inoltre, lesa, a parere del ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile», in quanto i vincoli di spesa derivanti dalle menzionate norme interposte costituirebbero anche una regolamentazione uniforme dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Risulterebbero, infine, violati sia l'art. 3, primo comma, Cost., dal momento che l'introduzione di una disciplina regionale derogatoria rispetto a quella statale determinerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, sia l'art. 97, primo comma, Cost.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del giudizio ha rinunciato all'impugnazione degli artt. 4, comma 1, lettera e), e 10, comma 1, lettera d), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, a seguito della sopravvenuta abrogazione delle norme da questi introdotte ad opera della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2019, n. 23, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – Collegato 2020».

Poiché la resistente ha accettato tale rinuncia parziale, va dichiarata, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 192 del 2019 e n. 127 del 2018).

4.– La questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019 è fondata.

4.1.– Questa disposizione è censurata nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, così disponendo: «[n]ell'ambito dei processi di acquisizione di nuove professionalità con rapporto di lavoro subordinato, le società partecipate in modo totalitario di cui alla Sezione I dell'Allegato A1 e le società a partecipazione regionale, con esclusione di quelle quotate, di cui all'Allegato A2, effettuano preventivamente la ricerca tra il personale dipendente delle altre società di cui al presente comma. A tal fine, la società interessata invia apposita comunicazione scritta alle altre società che sono tenute a pubblicare sulla propria rete intranet la posizione vacante per favorire l'attivazione di eventuali mobilità volontarie. In caso di candidature con esito positivo, il trasferimento del personale avviene nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi».

Secondo la Regione, tale disposizione si limiterebbe a disciplinare, nell'esercizio della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e con riferimento alle sole società sulle quali la Regione stessa esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, tra cui in particolare quelle in house, una «mera modalità di ricognizione preventiva» in ordine «alle risorse umane ivi presenti».

L'assunto non può essere condiviso.

L'art. 1, comma 5-quaterdecies, della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006 impone che sia le società partecipate in modo totalitario – e quindi controllate –, sia le altre società a partecipazione regionale (di cui al menzionato Allegato A2) – e dunque non necessariamente soggette a controllo pubblico –, prima di procedere ad assumere dipendenti con rapporto di lavoro subordinato, debbano ricercare le nuove professionalità tra il personale delle altre società parimenti partecipate dalla Regione. Allo scopo di attivare le eventuali mobilità volontarie, le società interessate all'acquisizione sono tenute a pubblicare le posizioni vacanti, mentre quelle interessate alla cessione devono inviare apposita comunicazione alle prime.

Risulta evidente che tale disposizione: a) concerne l'istituto della mobilità, b) ne impone l'attuazione alle società partecipate prima di effettuare nuove assunzioni e c) detta altresì le modalità procedurali con cui questo deve realizzarsi.

La norma regionale impugnata attiene quindi a un istituto, quale è la mobilità, che afferisce alla sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato, senza che venga in considerazione l'ambito dell'organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La mobilità volontaria, infatti, «altro non è che una fattispecie di cessione del contratto» che, «a sua volta, [...] è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è pertanto in materia di rapporti di diritto privato», ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010).

Tale conclusione, ribadita in più occasioni da questa Corte con riferimento a fattispecie inerenti all'impiego pubblico privatizzato (sentenza n. 17 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2011), vale, a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, come oggi confermato dal combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 19, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

L'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova del resto fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti» (ex plurimis, sentenza n. 186 del 2016).

4.1.1.– Non osta alla riconducibilità della disposizione impugnata all'ordinamento civile la circostanza, dedotta dalla Regione, della sua riferibilità ad alcune società in house, contraddistinte da un legame con le pubbliche amministrazioni socie «tale da configurarle quali “longa manus delle amministrazioni [stesse]”» (sentenza n. 229 del 2013).

Va, infatti, innanzitutto ribadito che essa si applica anche alle altre società a partecipazione regionale, dunque non necessariamente soggette a controllo pubblico, e si deve altresì precisare che il comma 1, secondo periodo, dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006 attribuisce alla Giunta regionale il potere di aggiornare gli allegati che identificano le società tenute a osservare la disposizione censurata, rendendone quindi “mobile” e potenzialmente aperto l'ambito applicativo.

In ogni caso, anche con specifico riferimento alle società in house resta fermo che la norma impugnata comunque incide su profili eminentemente privatistici, in quanto connessi ai rapporti di lavoro – di «natura puramente privata» (sentenza n. 167 del 2013) – con esse intercorrenti: le norme che disciplinano aspetti inerenti a tali rapporti sono, infatti, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 229 del 2013).

Oltretutto va considerato che, proprio con riguardo alle società a controllo pubblico, la norma censurata si pone anche in contrasto con la specifica disciplina statale della gestione delle eventuali eccedenze di personale.

La norma regionale in parola, infatti, da un lato, sostanzialmente reintroduce, sine die, un obbligo analogo a quello (di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato esclusivamente attingendo, salvi casi particolari, agli elenchi dei lavori eccedentari delle altre controllate e gestiti dalla Regione

tramite processi di mobilità) che l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 aveva originariamente previsto solo fino al 30 giugno 2018; dall'altro, stabilisce una disciplina che risulta incompatibile anche con quella (che prevede, fra l'altro, l'emanazione di un decreto ministeriale, la formazione di elenchi regionali e previ accordi con le organizzazioni sindacali) dei menzionati processi di mobilità dettata, «per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022», dal medesimo art. 25, così come sostituito dall'art. 1, comma 10-novies, 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.

4.1.2.– Nemmeno sufficiente a escludere l'invasione della sfera della suddetta competenza legislativa statale è la previsione, contenuta nell'ultimo periodo della norma censurata, secondo cui, in caso di candidature con esito positivo, il trasferimento «avviene nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi».

È dirimente, infatti, considerare che tale previsione attiene soltanto al momento conclusivo della mobilità, la quale resta nondimeno disciplinata, nei presupposti e nelle modalità di attuazione, dalla disposizione regionale impugnata.

Questa impone la preventiva attivazione della mobilità alle società che vogliano acquisire nuove professionalità e predetermina ex lege il procedimento attraverso il quale essa deve realizzarsi: dal che deriva una indebita compressione del potere di autodeterminazione, in particolare, della società cessionaria e, per tal via, il contrasto con l'evocato parametro.

Questa Corte, infatti, ha ascritto alla materia dell'ordinamento civile, censurandole, norme regionali che incidevano sulla autonomia negoziale (sentenze n. 283 del 2016, n. 97 del 2014 e n. 295 del 2009).

4.1.3.– Non è, infine, condivisibile l'ulteriore argomento addotto dalla Regione facendo leva sull'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Questa norma dispone infatti che «[l]e amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera».

La disposizione regionale impugnata, stabilendo un obbligo non temporalmente circoscritto e prescindendo da qualsiasi considerazione delle peculiarità dei settori in cui operano le singole realtà societarie, non può ritenersi attuativa della suddetta previsione statale.

D'altra parte, occorre altresì osservare che il legislatore regionale non si è limitato a porre un obiettivo, come previsto dal citato art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, ma, introducendo l'obbligo di ricorrere alla mobilità per l'acquisizione di nuove professionalità con rapporto di lavoro subordinato, ha in realtà direttamente determinato le concrete modalità per realizzarlo: modalità rimesse invece dal legislatore statale alle singole società, dal momento che il successivo comma 6 del medesimo art. 19 prevede che queste siano tenute a garantire, tramite propri provvedimenti, il «concreto perseguimento» degli obiettivi prefissati dalle amministrazioni socie.

Anche sotto tale profilo emerge quindi come non possa ritenersi che la disposizione impugnata costituisca attuazione dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016.

4.2.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019), nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) – collegato 2007»;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera e) – che aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), i commi 8-sexies e 8-septies –, e 10, comma 1, lettera d) – nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-bis a 2-quater –, della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

## **Sentenza: 24 giugno 2020, n. 161**

**Materia:** turismo, tutela della concorrenza

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta)

**Esito:** infondatezza delle questioni di legittimità prospettate

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

Le norme impugnate riguardano l'attività dei marina resort, strutture ricettive già contemplate dalla legge statale. L'art. 32 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) ha infatti definito i "marina resort" come «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e ne ha subordinato la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo».

In particolare, l'articolo 1, comma 2, della legge in oggetto prevede che «[a]l fine di sostenere lo sviluppo del settore del turismo nautico la Regione riconosce i marina resort [...] e disciplina le modalità per il loro insediamento e le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

L'articolo 2, invece, contiene una definizione sintetica dei marina resort e dello specchio acqueo che questi occupano, fissa i contenuti obbligatori del servizio da prestare e riserva alla Giunta regionale l'individuazione, con apposita deliberazione, delle modalità di apertura e di esercizio delle strutture e della relativa classificazione.

L'articolo 3, comma 7, consente alle strutture che già esercitano l'attività di marina resort, e siano in possesso di tutti i requisiti previsti, di ottenere il riconoscimento di tale attività, previa comunicazione al comune in cui sono insediate.

Infine, con l'articolo 5, si estendono le previsioni relative ai marina resort ad una tipologia simile di struttura ricettiva, denominata boat and breakfast, che offre un servizio limitato al pernottamento ed alla prima colazione su natanti.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, queste disposizioni, incidendo sull'occupazione e sull'utilizzo del demanio marittimo in regime di concessione, investirebbero la materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'invasione di tale ambito comporterebbe altresì la violazione dell'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che attribuisce la materia del turismo alla competenza esclusiva dell'Assemblea regionale siciliana «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

La Corte costituzionale ritiene non fondate le questioni di legittimità sollevate. Essa pone in evidenza che, trattandosi di strutture ricettive realizzate sugli arenili, i “marina resort” sono destinati ad occupare il demanio marittimo e che dunque l’esercizio della relativa attività postula il previo rilascio di apposita concessione. Ricorda che, secondo il suo consolidato orientamento, (ex plurimis, sentenze n. 86 del 2019, n. 118 del 2018, n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale. In particolare, e proprio con riferimento ai marina resort, essa ha osservato che la relativa disciplina, identificando una tipologia di struttura ricettiva, attiene alla materia «turismo e industria alberghiera», di competenza regionale residuale (per le Regioni ordinarie, vigendo per la Regione Siciliana la ricordata previsione di cui all’art. 14, lettera n, dello statuto speciale). Tale materia, tuttavia, «presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale», in quanto interferisce, fra l’altro, con il sistema tributario, con la regolamentazione dei porti, con la tutela della sicurezza e dell’ambiente (sentenza n. 21 del 2016).

Essa pone, inoltre, in evidenza che le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state «conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall’art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e che «[l]e funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell’art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell’articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo» (sentenza n. 221 del 2018). La Corte ricorda poi che, come essa ha costantemente affermato, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell’Unione Europea e nazionale e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); in tale competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così «un limite insuperabile» (fra le altre, sentenza n. 109 del 2018). In ogni caso, questo limite, tuttavia, non è destinato ad operare con assolutezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando «l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018).

A giudizio della Corte, in considerazione quanto sopra, le disposizioni impugnate sono meramente attributive di una potestà regolatoria, riconducibile alle competenze amministrative inerenti all’uso dei beni del demanio marittimo, che spettano, come si è detto, alla Regione. Il legislatore regionale non detta disposizioni che incidono sul novero dei requisiti necessari per ottenere la concessione od interferiscono con l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali, nel senso richiamato dalla giurisprudenza più sopra menzionata.

SENTENZA N. 161

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-14 agosto 2019, depositato in cancelleria il 14 agosto 2019, iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 9-14 agosto 2019 (iscritto al r.r. n. 90 del 2019), il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta).

Le norme impugnate concernono l'attività dei marina resort, strutture ricettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto, ormeggiate in uno specchio acqueo appositamente attrezzato.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dette disposizioni, incidendo sull'occupazione e sull'utilizzo del demanio marittimo in regime di concessione, investirebbero la materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; l'invasione di tale ambito comporterebbe altresì la violazione dell'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che attribuisce la materia del turismo alla competenza esclusiva dell'Assemblea regionale siciliana «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

2.- Le quattro disposizioni impugnate sono oggetto di altrettanti, distinti motivi di censura.

2.1.- Il primo motivo concerne l'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, ove è previsto che «[a]l fine di sostenere lo sviluppo del settore del turismo nautico la Regione riconosce i marina resort [...] e disciplina le modalità per il loro insediamento e le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

Secondo il ricorrente, con tale disposizione la Regione avrebbe rivendicato a sé la disciplina dei procedimenti concessori relativi ad un settore del demanio marittimo, spettante invece in via esclusiva allo Stato; siffatta disciplina, peraltro, si sovrapporrebbe a quella già posta dalla 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 all'art. 1, comma 675, ha previsto, fra l'altro, l'adozione di un d.P.C.m. che fissi «i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime».

2.2.- Con il secondo motivo il ricorrente impugna l'intero art. 2 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, che contiene una definizione sintetica dei marina resort e dello specchio acqueo che questi occupano, fissa i contenuti obbligatori del servizio da prestare e riserva alla Giunta regionale l'individuazione, con apposita deliberazione, delle modalità di apertura e di esercizio delle strutture e della relativa classificazione.

Anche tale previsione varrebbe ad attribuire alla Regione la regolamentazione di aspetti attinenti all'accesso in un settore del mercato, riservati al legislatore statale.

2.3.- Il terzo motivo ha ad oggetto l'art. 3, comma 7, che consente alle strutture che già esercitano l'attività di marina resort, e siano in possesso di tutti i requisiti previsti, di ottenere il riconoscimento di tale attività, previa comunicazione al Comune in cui sono insediate.

Il ricorrente assume che tale disposizione attribuirebbe alla Regione il potere di fissare i requisiti abilitanti per il riconoscimento del titolo, quando la citata legge n. 145 del 2018 dispone all'art. 1, comma 680, che «[i] principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

2.4.- Infine, con il quarto ed ultimo motivo, il Presidente del Consiglio dei ministri formula le stesse censure nei confronti dell'art. 5, con il quale la legge regionale estende le previsioni relative ai marina resort ad una tipologia simile di struttura ricettiva, denominata boat and breakfast, che offre un servizio limitato al pernottamento ed alla prima colazione su natanti.

3.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio deducendo l'inammissibilità delle questioni e comunque la loro infondatezza nel merito.

3.1.- L'inammissibilità delle questioni, in particolare, deriverebbe dal fatto che le stesse risultano «assertivamente proposte, oltre che generiche e del tutto immotivate»; si tratterebbe, inoltre, di questioni «congetturali», in quanto volte a denunciare un contrasto con la legge statale meramente ipotetico, non essendo ancora stato adottato il d.P.C.m. attuativo della disciplina delle concessioni cui fa riferimento la legge n. 145 del 2018.

3.2.- L'eccezione non è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (sentenze n. 286 del 2019 e n. 107 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 109 del 2018, n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015).

Ove, poi, venga censurata una norma regionale in quanto invasiva di un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato, il ricorso deve chiarire «il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato»; e se il vizio viene «prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019).

3.3.- Le censure si pongono in linea con tali indicazioni.

Il ricorso espone infatti con sufficiente chiarezza i termini attraverso i quali si assume realizzata l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in relazione all'attribuzione a sé, da parte della Regione, di competenze legislative attinenti alla materia «tutela della concorrenza»; è inoltre precisato il contenuto delle norme invocate quali parametro interposto (art. 1, commi da 675 a 680, della legge n. 145 del 2018), l'inerenza di queste ultime alla stessa materia ed i punti di contrasto che ne emergono dalla lettura delle norme regionali oggetto di sindacato.

Né rileva il fatto della mancata adozione del d.P.C.m. contenente la disciplina di dettaglio delle concessioni marittime, poiché ciò che il ricorrente denuncia, nelle norme impugnate, non è il contrasto con la legge statale, ma il semplice fatto che esse attribuiscono alla Regione competenze legislative invece spettanti esclusivamente allo Stato.

4.- Passando al merito delle questioni, va premesso che le disposizioni impugnate costituiscono parte di un più ampio intervento del legislatore siciliano, finalizzato allo sviluppo del turismo nautico nel territorio regionale.

4.1.- Tale intervento, in particolare, concerne una tipologia di struttura ricettiva, denominata «marina resort», già contemplata dalla legge statale. L'art. 32 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) ha infatti definito i «marina resort» come «strutture organizzate per la sosta e il

pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e ne ha subordinato la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo».

Trattandosi di strutture ricettive realizzate sugli arenili, i “marina resort” sono destinati ad occupare il demanio marittimo; l'esercizio della relativa attività postula, dunque, il previo rilascio di apposita concessione.

4.2.- Secondo il consolidato orientamento di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 86 del 2019, n. 118 del 2018, n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale.

In particolare, e proprio con riferimento ai marina resort, la Corte ha osservato che la relativa disciplina, identificando una tipologia di struttura ricettiva, attiene alla materia «turismo e industria alberghiera», di competenza regionale residuale (per le Regioni ordinarie, vigendo per la Regione Siciliana la ricordata previsione di cui all'art. 14, lettera n, dello statuto speciale); tale materia, tuttavia, «presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale», in quanto interferisce, fra l'altro, con il sistema tributario, con la regolamentazione dei porti, con la tutela della sicurezza e dell'ambiente (sentenza n. 21 del 2016).

È stato chiarito, inoltre, che le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state «conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e che «[l]e funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo» (sentenza n. 221 del 2018).

4.3.- Ferma tale premessa, questa Corte ha poi costantemente affermato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell'Unione Europea e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così «un limite insuperabile» (fra le altre, sentenza n. 109 del 2018).

4.4.- Detto limite, tuttavia, non è destinato ad operare con assolutezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando «l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018).

5.- Poste tali coordinate, si possono scrutinare le questioni nel merito.

5.1.- La prima questione non è fondata.

L'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019 si limita a stabilire che la Regione disciplina le modalità di insediamento dei marina resort e «le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

Si tratta, pertanto, di una disposizione meramente attributiva di una potestà regolatoria, riconducibile alle competenze amministrative inerenti all'uso dei beni del demanio marittimo, che spettano, come si è detto, alla Regione.

Con tale attribuzione il legislatore siciliano non ha operato alcuna incisione sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni del demanio marittimo (che, peraltro, in tale ambito devono ancora essere oggetto di specifica disciplina statale), ma si è limitato a prospettare l'esercizio delle proprie funzioni amministrative in relazione ad uno specifico settore del turismo nautico che intende promuovere nel territorio regionale; né è dato cogliere, così come sostenuto dal ricorrente, come tale disposizione possa ritenersi attributiva alla Regione della competenza a legiferare in ordine «all'accertamento e alla valutazione dei requisiti dell'operatore economico destinatario della concessione».

5.2.- Anche la seconda questione, che ha ad oggetto l'art. 2 nella sua interezza, non è fondata.

5.2.1.- Il comma 1 dell'articolo in questione si limita, infatti, a riportare la definizione di marina resort già fornita dall'art. 32, comma 1, del menzionato d.l. n. 133 del 2014.

Il contenuto di tale ultima disposizione è richiamato anche nel secondo comma, con il quale il legislatore regionale dispone che ai fini dell'equiparazione dei "marina resort" alle strutture ricettive all'aria aperta si debba avere riguardo ai requisiti minimi previsti dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 6 luglio 2016.

In termini non dissimili, il comma 3 descrive lo specchio acqueo in cui insistono le strutture, in relazione al quale il legislatore regionale stabilisce che esso «presenta le caratteristiche di idoneità dei fondali all'approdo previste dalla vigente disciplina statale e comunitaria», specificando che dev'essere «opportunitamente attrezzato di aspiratore per le acque nere di bordo, di individuazione numerica dei posti-barca, con presenza di adeguati servizi per la pulizia giornaliera».

Si tratta, all'evidenza, di disposizioni aventi una mera finalità descrittiva della tipologia della struttura ricettiva, delle sue caratteristiche e del suo funzionamento; anche in tal caso, quindi, la norma va ricondotta all'esercizio delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo.

5.2.2.- Il comma 4 prescrive poi ai gestori autorizzati di assicurare all'utenza alcune prestazioni (sorveglianza della struttura, presenza continuativa del titolare o di un suo delegato, idonea informazione alla clientela delle caratteristiche marittime dello specchio acqueo e delle prescrizioni eventualmente vigenti per l'accesso e l'uscita dallo stesso).

Contrariamente a quanto assunto dal ricorrente, anche tale previsione si limita a descrivere il contenuto dell'attività, indicando quali siano le prestazioni caratteristiche della specifica offerta turistica, avuto particolare riguardo alle garanzie offerte all'utenza in termini di sicurezza.

Neppure in questo caso, pertanto, il legislatore regionale detta disposizioni che incidono sul novero dei requisiti necessari per ottenere la concessione, od interferiscono con l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali, nel senso richiamato dalla giurisprudenza più sopra menzionata.

5.2.3.- Analoghe considerazioni, infine, valgono per il comma 5, ove è stabilito che, entro il termine inderogabile di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede con apposita deliberazione a definire la classificazione e le modalità di apertura e di esercizio dei marina resort.

Anche tale previsione, infatti, costituisce espressione dell'esercizio di una funzione amministrativa di spettanza della Regione; alla Giunta regionale viene unicamente attribuito il compito di regolamentare le modalità di fruizione di settori degli arenili destinati ad attività turistiche, senza che ciò comporti alcun limite al rilascio di nuove concessioni o, tantomeno, incida sul contenuto di quelle già in atto.

5.3.- La terza questione ha ad oggetto l'art. 3, comma 7, della legge regionale impugnata, a mente del quale «[I]e strutture già esistenti ed in attività alla data di entrata in vigore della presente legge, in possesso di tutti i requisiti previsti dall'articolo 2, possono, mediante comunicazione al Comune in cui sono insediate ed al Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti, ottenere il riconoscimento dell'attività per tutti gli effetti di cui alla presente legge».

Si tratta di una previsione riferita ai soggetti che sono già titolari di una concessione demaniale ed esercitano nel territorio siciliano l'attività di marina resort.

Di tali attività, il legislatore regionale si prefigge dunque l'obiettivo di una rapida regolarizzazione sul piano amministrativo, in modo da conformarle alla disciplina appena introdotta, all'evidente fine di valorizzare la corrispondente offerta ricettiva e, conseguentemente, di favorire lo sviluppo del settore turistico di pertinenza.

La norma impugnata, pertanto, non incide sui requisiti per l'ottenimento della concessione, ed è estranea all'ambito dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni che connota la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Anche tale questione è, dunque, non fondata.

5.4.- Il giudizio di infondatezza delle prime tre questioni si riverbera, inevitabilmente, sulla quarta ed ultima, poiché con essa il ricorrente si limita a riproporre le considerazioni già svolte anche con riferimento all'art. 5 della legge regionale impugnata, che estende le previsioni concernenti i marina resort ai boat and breakfast.

Le questioni sollevate con il ricorso sono, pertanto, tutte complessivamente non fondate.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

## **Sentenza: 19 maggio 2020, n. 163**

**Materia:** interpretazione autentica da cui derivano oneri privi di copertura finanziaria

**Parametri invocati:** articolo 81, 97 secondo comma e 117, terzo comma, Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11)

**Esito:** fondatezza della questione promossa in riferimento all'articolo 81 Cost.

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge calabrese, la quale dispone che l'articolo 1 della l.r. 11/2015 «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», si interpreti nel senso che esso non si applica alle società in house providing e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai suoi enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale, trovando invece applicazione, ai sensi dell'articolo 2, solo le disposizioni normative statali in materia, ed in particolare l'articolo 19 del d. lgs 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Secondo il ricorrente, le disposizioni citate avrebbero sottratto retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dalla l.11/2015. Si sarebbe così determinata l'incertezza circa la disciplina operante e la sorte dei provvedimenti adottati nel periodo in cui vigevano le disposizioni oggetto di interpretazione, ciò in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97, secondo comma, Cost., inoltre si sarebbero prodotti effetti negativi sul bilancio regionale, per gli oneri, non quantificabili, privi di copertura, in contrasto con l'articolo 81 Cost., nonché la lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Secondo la Corte è in primo luogo inammissibile, la censura formulata in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., relativa al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale infatti, «laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è *onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente lesa*». Nella fattispecie in esame, tale onere non risulta invece assolto poiché il ricorrente si limita a denunciare genericamente il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, senza identificare la disposizione violata.

E', secondo la Corte, invece fondata la questione promossa in riferimento all'articolo 81 Cost.

La sottrazione, con effetti retroattivi, delle società regionali operanti nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale, all'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dall'articolo 1 della l.r. 11/2015, produrrebbe a carico del bilancio regionale l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura.

Secondo la Consulta, la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale prevede il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione e risorse trasferite dal fondo statale istituito a

decorrere dall'anno 2013 per realizzare il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

Essendo previsto il concorso di risorse della Regione e di risorse trasferite, la Corte ritiene che i minori costi determinati dalle misure di contenimento previste dall'articolo 1 della l.r. 11/2015 riguardassero il bilancio regionale, e la loro parziale rimozione, retroattiva, non può che dar luogo ad un maggior onere finanziario rispetto a quello esistente.

Ora, ai sensi delle disposizioni specificative dell'articolo 81, terzo comma, Cost. date dal combinato disposto degli articoli 17 e 19, comma 2, della 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza. Nel caso di specie, a invarianza della spesa già consolidata, la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura.

Secondo la Corte è ovvio che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria dell'articolo 3 non esclude la violazione dell'articolo 81 terzo comma e, come da precedente giurisprudenza, costituisce *una mera clausola di stile, priva di sostanza* (sent. 5/2018).

Sono infine dichiarate assorbite le ulteriori censure proposte dal ricorrente.

SENTENZA N. 163

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-7 agosto 2019, depositato in cancelleria il 6 agosto 2019, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Aldo Carosi ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), in riferimento agli articoli 81, 97 [recte: 97, secondo comma] e 117, terzo comma, della Costituzione.

La citata legge regionale dispone che l'art. 1 della precedente legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», si interpreti nel senso che esso non si applica alle società "in house providing" e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai suoi enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 1), trovando applicazione, ai sensi dell'art. 2, solo le disposizioni normative statali in materia, con particolare riferimento all'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica); ciò senza nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 3) e con entrata in vigore dal giorno successivo a quello di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione (art. 4).

Secondo il ricorrente, la normativa denunciata avrebbe sottratto retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa precedentemente previste dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015. In tal modo, oltre all'incertezza circa la disciplina operante e la sorte dei provvedimenti adottati nel periodo in cui la disposizione oggetto di pretesa interpretazione vigeva nella sua portata più ampia, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), si produrrebbero effetti negativi sul bilancio regionale, per l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura, in contrasto con l'art. 81 Cost., nonché la lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica espressi dalla legislazione nazionale e volti al contenimento della spesa, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con generale riferimento alle «società "in house providing" e [al]le società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione o dai propri enti strumentali», l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 – più volte modificato, in particolare negli anni 2015 e 2016 – prevede, al comma 1, che la Regione eserciti i poteri di socio attribuiti dalla normativa vigente nel senso di ridurre, a partire dall'esercizio 2015, una serie di costi, di personale (lettera a) e di funzionamento (lettera b). Tali riduzioni, originariamente da realizzare in una percentuale compresa tra il dieci e il trenta per cento, secondo le linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale tenendo conto delle iniziative adottate negli esercizi precedenti (commi 2 e 4), dovevano comunque avvenire «immediatamente» nella misura minima del dieci per cento rispetto ai costi sostenuti nel 2014 o, comunque, ai minori costi consentiti per l'anno 2014 (comma 3). Le mancate riduzioni costituiscono motivo di revoca dei soggetti nominati dalla Regione nell'ambito della società (comma 6), chiamati altresì a operare, «di concerto con i Dipartimenti vigilanti, affinché il riordino societario contenuto nel "Piano operativo di razionalizzazione delle società e partecipazioni societarie regionali", approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 89 del 31 marzo 2015, sia attuato entro il 31 marzo 2016» (comma 14), sempre a pena di revoca (comma 15), relazionando alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sui risultati conseguiti dal piano (comma 14-bis). Sono inoltre previste misure volte a fronteggiare il caso di bilanci in perdita, sia imponendo la predisposizione di un piano di sostenibilità economica che miri a verificare tempi e modalità del raggiungimento dell'equilibrio, frattanto preclusivo di ulteriori incrementi dei costi di personale e di funzionamento (commi 8 e 9), sia rimuovendo i rappresentanti regionali negli organi di amministrazione in caso di tre bilanci di esercizio con risultati negativi (comma 10). Alcune disposizioni, infine, si occupano delle società in liquidazione, sostanzialmente prevedendo misure finalizzate alla conclusione della procedura (commi 12 e 13).

L'art. 1 della legge regionale impugnata esclude le società operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale dall'ambito applicativo del citato art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, sottraendole a tale disciplina in via retroattiva, come risulta sia dal preteso carattere interpretativo della disposizione sia dai lavori preparatori, laddove, per ragioni di asserita

incompatibilità, emerge inequivocabilmente l'intenzione di inibire fin dall'origine l'applicazione delle previste misure di spending review alle società del settore dei trasporti pubblici locali.

3.– Tanto premesso, non costituisce ragione d'inammissibilità delle questioni la circostanza che l'impugnazione riguardi l'intera legge regionale, atteso che essa, composta di soli quattro articoli, reca una disciplina omogenea, precedentemente descritta, tutta coinvolta nelle censure (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2020 e n. 247 del 2018).

È inammissibile, invece la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativa al riparto delle competenze tra Stato e Regioni e pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (ex plurimis, sentenza n. 114 del 2017).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso» (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2020 e n. 122 del 2018).

Nella fattispecie, nonostante l'evidente finalità di contenimento della spesa perseguita dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015 – incisa, con riguardo alle società operanti prevalentemente nel settore del trasporto pubblico locale, da quella impugnata – tale onere non risulta assolto, atteso che il ricorrente si limita a denunciare genericamente il «contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica», senza provvedere alla relativa identificazione. Di qui l'inammissibilità della questione.

4.– La questione promossa nei confronti dell'intera legge reg. Calabria n. 16 del 2019 è fondata in riferimento all'art. 81 Cost.

Il ricorrente lamenta che, sottraendo retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, la normativa denunciata produrrebbe a carico del bilancio regionale l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura.

Va in proposito evidenziato che la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale prevede il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione e risorse trasferite.

Più in particolare, l'art. 21, comma 1, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 35 (Norme per i servizi di trasporto pubblico locale) stabilisce che le risorse finanziarie per l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale sono garantite dal bilancio regionale e degli enti locali e dal fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)». Tale fondo è stato istituito a decorrere dall'anno 2013 per realizzare il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario ed è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina (art. 16-bis, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012).

Essendo previsto il concorso di risorse della Regione e di risorse trasferite dal fondo statale, si deve ritenere che i minori costi determinati dalle misure di contenimento previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 fossero inevitabilmente destinati a riverberarsi sul bilancio regionale, parzialmente sgravandolo del relativo onere. Ciò anche tenuto conto che quello statale ha funzione di «sostegno ed integrazione» delle risorse regionali (sentenze n. 74 del 2019, n. 78 del 2018 e n. 211 del 2016), ai fini di un «limitato concorso» alle spese per il finanziamento (sentenza n. 273 del 2013).

Se, dunque, le riduzioni di spesa previste dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015 rappresentavano un risparmio per la Regione, la loro parziale rimozione retroattiva prevista dalle disposizioni impugnate non può che costituire un maggior onere finanziario rispetto a quello legittimamente sussistente al momento in cui la normativa in esame è intervenuta. È costante l'orientamento di questa Corte, secondo cui «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014).

Occorre al riguardo rammentare che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) – le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). Nel caso di specie – a invarianza della spesa già consolidata – la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura. Risulta pertanto intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario.

Se, da un lato, la legge comprova il difetto di copertura, dall'altro, la disposizione dell'art. 3 (Clausola di invarianza finanziaria), ai sensi della quale «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale», rende evidente «l'“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura», ravvisabile quando in sede normativa si statuisca – in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza – che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019).

Risulta pertanto ovvio che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, «sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione [...]. In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse “una mera clausola di stile, priva di sostanza”» (sentenza n. 5 del 2018).

Alla stregua delle ragioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 16 del 2019 promossa in riferimento all'art. 81 Cost. è fondata e va integralmente accolta.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte dal ricorrente.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 16 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 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2020.

## **Sentenza: 9 luglio 2020, n. 166**

**Materia:** ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** 9, 97, 117, commi secondo, lettere g) ed s), e terzo, della Costituzione

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 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)»

**Esito:** illegittimità cost. degli artt. 66, 72, 93 l.r. 67/2018; estinzione processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 l.r. 67/2018; non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 61 e 86 l.r. 67/2018.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della l.r. Puglia 67/2018.

Con riferimento all'art. 15, che introduce un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. e), del d.lgs. 42/2004, (Codice dei beni culturali e del paesaggio), norma che in materia di piano paesaggistico riserva allo Stato l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134 dello stesso d.lgs, secondo il ricorrente violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Tuttavia, nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione Puglia, ha dichiarato di rinunciare alla relativa impugnazione ed il processo è stato dichiarato estinto con riferimento a tale questione, non essendosi la regione Puglia costituita in giudizio.

Sono inoltre impugnati gli artt. 61, 66, 86 e 93 che, ad avviso del ricorrente, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto alle Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Puglia, sarebbe vietato effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017.

A tal proposito la Corte ha ripetutamente sostenuto che, tanto l'art. 1, comma 796, lett. b), della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, (Legge finanziaria 2010)», possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sent. n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della l. 311/2004 (Legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sent. n. 91/2012).

La Regione Puglia, in particolare, ha stipulato il 29 novembre 2010 un accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro del disavanzo sanitario (Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011)

ed ha, poi, approvato tale piano con la legge della Regione Puglia 2/2011 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

Con riferimento all'art. 61 l.r. 67/2018, questa disposizione stabilisce che «[n]ell'ambito del Fondo sanitario regionale, con l'adozione del D.I.E.F. è destinata una dotazione finanziaria di euro 400 mila per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale». Ad avviso del ricorrente, tale misura non rientrerebbe nei livelli di assistenza previsti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017. La Corte sottolinea come in realtà, l'art. 31 (Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita) del d.P.C.m. preveda, per le persone nella fase terminale della vita, affette da malattie progressive e in fase avanzata, a rapida evoluzione e a prognosi infausta, un complesso integrato di prestazioni, anche infermieristiche, riabilitative e psicologiche, da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria territoriale. A tale specifica disposizione e a tale ambito di assistenza vanno ricondotte anche le attività svolte dalle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della rete oncologica della Regione Puglia, in considerazione sia degli scopi delle attività svolte, sia dell'integrazione di tali associazioni nell'apparato organizzativo dell'assistenza territoriale. In questi termini, secondo la Corte l'art. 61 non determina un livello ulteriore di assistenza rispetto a quelli definiti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017, per cui dichiara la questione non fondata.

Per quanto riguarda l'art. 66 questo stabilisce che: “1. Al fine di dare piena attuazione, in aderenza alle previsioni dell'articolo 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), alle finalità e ai principi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge regionale 5 aprile 1995, n. 12 (Norme per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), e in ragione della necessità di potenziare la lotta al randagismo attraverso la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 500 mila. 2. Il finanziamento regionale potrà essere concesso ai comuni che ne faranno richiesta per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili sanitari, di proprietà comunale nell'ambito del proprio territorio comunale”. A tale proposito la Corte ritiene che tale misura non possa essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lett. D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline. Né, d'altra parte, la disposizione impugnata potrebbe dirsi connotata da una diversa finalità, meramente socio-assistenziale (sent.94/2019).

La disposizione impugnata, pertanto, stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. ed è perciò dichiarata incostituzionale.

Viene preso poi in esame l'art. 86 che stabilisce che “[a]l fine di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, la Regione impegna i direttori generali delle ASL a potenziare l'assistenza psicologica nei dipartimenti salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche», prevedendo che a tale scopo la Giunta regionale destini nel Documento di indirizzo economico-funzionale (DIEF) la somma di un milione di euro nell'ambito dell'utilizzo del Fondo sanitario regionale. Anche tali prestazioni di assistenza psicologica risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e, in particolare, a quelli previsti dagli artt. 28 (Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche), 32 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo) e 33 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali). Secondo la Corte, d'altronde, la disposizione impugnata si limita a stabilire la finalità di fronteggiare l'aumento della prevalenza

dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, rimettendo alla Giunta regionale l'atto di destinazione della somma. Né, per pervenire a diverse conclusioni, potrebbe considerarsi utile l'argomento dedotto dal ricorrente, ossia che il Programma operativo 2016-2018 della Regione Puglia, attuativo del piano di rientro, non preveda espressamente e specificamente tali azioni, non potendosi ritenere che ciò sia sufficiente per determinare senz'altro una incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal piano di rientro dal disavanzo sanitario, per cui la questione viene dichiarata non fondata.

La Corte passa poi ad esaminare la questione relativa all'93 che prescrive: *“1. Al fine di potenziare la lotta al randagismo sono concessi contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali. Per la predetta finalità, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa di euro 100 mila. 2. Con deliberazione della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'accesso e la rendicontazione delle risorse di cui al comma 1”*. Tale misura non può essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere, come già rilevato, soltanto la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline.

Sebbene sia possibile ravvisare una connessione tra il fenomeno della diffusione dei cani randagi e la mancata sterilizzazione dei cani di proprietà, nel caso in questione si deve però escludere la portata sociale della disposizione impugnata, la cui riconducibilità all'ambito delle misure di assistenza sanitarie è deducibile dalla stessa imputazione della spesa fatta dalla norma alla missione 13 del bilancio regionale autonomo, relativa appunto alla tutela della salute. La disposizione impugnata, quindi, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost. e viene dichiarata incostituzionale.

È, infine, impugnato l'art. 72, che, stabilendo il diritto di inquadramento, a semplice domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria per il personale contemplato, ad avviso del ricorrente si porrebbe in contrasto con l'art. 15, comma 7, del d.lgs. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che *“[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484”*, con la conseguente violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost. La Corte a tal proposito rileva preliminarmente che, nelle more del giudizio è entrata in vigore la l.r. 52/2019 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021). In particolare, l'art. 10 di tale legge sostituisce il testo dell'art. 72, introducendo la previsione di specifiche procedure selettive concorsuali per l'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico-veterinario e dirigente sanitario non medico, per cui la detta novella legislativa potrebbe essere considerata soddisfacente delle pretese fatte valere nel presente giudizio dal ricorrente. Ciò nonostante, dato che secondo il costante orientamento della Corte, la materia del contendere *“cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione”* (sent. 68/2018, e sent. 140, 44 e 38 del 2018) e considerato che nel caso in esame, la disposizione è rimasta in vigore per circa undici mesi, in assenza della dimostrata ricorrenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, la Corte procede ad esaminare nel merito la questione.

In particolare, la Corte ribadisce il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse

stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (cfr. per tutti sent. 40/2018 e, comunque, sempre che siano previsti “*adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico*” (sent. 225/2010).

Nel caso di specie la norma regionale qui impugnata non soddisfa, però, le condizioni che potrebbero giustificare una deroga al principio del pubblico concorso, in quanto dispone l'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria della Regione del personale considerato sulla base della semplice domanda e a prescindere da una valutazione di professionalità, in palese contrasto con la normativa statale.

Di conseguenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 l.r. 67/2018.

SENTENZA N. 166

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 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)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 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)».

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

2.– È, innanzitutto, impugnato l'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 che, ad avviso del ricorrente, introducendo un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettera e), 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), norma che in materia di piano paesaggistico riserva allo Stato l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134 del detto d.lgs. n. 42 del 2004, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tuttavia, nelle more del presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione Puglia, ha dichiarato di rinunciare alla relativa impugnazione, con atto depositato il 20 marzo 2019, in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 marzo novembre 2019.

Non essendosi la Regione Puglia costituita in giudizio, in relazione alle questioni oggetto del presente esame, l'intervenuta rinuncia determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (ex multis, ordinanze n. 202 del 2019, n. 55 del 2018, n. 27 del 2016, n. 199 e n. 134 del 2015), limitatamente alla detta questione.

3.– Sono, inoltre, impugnati gli artt. 61, 66, 86 e 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 che, ad avviso del ricorrente, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto alle Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Puglia, sarebbe vietato effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale 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).

In proposito, questa Corte ha ripetutamente sostenuto che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2010)», possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

La Regione Puglia, in particolare, ha stipulato il 29 novembre 2010 un accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro del disavanzo sanitario (Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011) ed ha, poi, approvato tale piano con la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

3.1.– Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non è fondata.

La norma regionale impugnata stabilisce che «[n]ell'ambito del Fondo sanitario regionale, con l'adozione del D.I.E.F. è destinata una dotazione finanziaria di euro 400 mila per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale».

Ad avviso del ricorrente, tale misura, come già evidenziato, non rientrerebbe nei livelli di assistenza previsti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Ma, a ben vedere, l'art. 31 (Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita) del menzionato d.P.C.m. prevede, per le persone nella fase terminale della vita, affette da malattie progressive e in fase avanzata, a rapida evoluzione e a prognosi infausta, un complesso integrato di prestazioni, anche infermieristiche, riabilitative e psicologiche, da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria territoriale.

A tale specifica disposizione e a tale ambito di assistenza vanno ricondotte anche le attività svolte dalle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della rete oncologica della Regione Puglia, in considerazione sia degli scopi delle attività svolte, sia dell'integrazione di tali associazioni nell'apparato organizzativo dell'assistenza territoriale.

In questi termini, deve, quindi, ritenersi che l'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non venga a determinare un livello superiore di assistenza rispetto a quelli definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

3.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «1. Al fine di dare piena attuazione, in aderenza alle previsioni dell'articolo 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), alle finalità e ai principi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge regionale 5 aprile 1995, n. 12 (Norme per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), e in ragione della necessità di potenziare la lotta al randagismo attraverso la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 500 mila. 2. Il finanziamento regionale potrà essere concesso ai comuni che ne faranno richiesta per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili sanitari, di proprietà comunale nell'ambito del proprio territorio comunale».

Tale misura non può, tuttavia, essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline. Né, d'altra parte, la disposizione impugnata potrebbe dirsi connotata da una diversa finalità, meramente socio-assistenziale (sentenza n. 94 del 2019).

Ciò emerge dal contenuto della norma e dall'imputazione stessa della spesa, operata dall'articolo impugnato alla missione 13 del bilancio regionale, relativa alla tutela della salute.

La disposizione impugnata, pertanto, stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di

risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.– La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 86 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a]l fine di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, la Regione impegna i direttori generali delle ASL a potenziare l'assistenza psicologica nei dipartimenti salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche», prevedendo che a tale scopo la Giunta regionale destini nel Documento di indirizzo economico-funzionale (DIEF) la somma di un milione di euro nell'ambito dell'utilizzo del Fondo sanitario regionale.

Anche tali prestazioni di assistenza psicologica, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e, in particolare, a quelli previsti dagli artt. 28 (Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche), 32 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo) e 33 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali).

D'altronde, la disposizione impugnata si limita a stabilire la finalità di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, rimettendo alla Giunta regionale l'atto di destinazione della somma.

Né, per pervenire a diverse conclusioni, potrebbe considerarsi utile l'argomento dedotto dal ricorrente, ossia che il Programma operativo 2016-2018 della Regione Puglia, attuativo del piano di rientro, non preveda espressamente e specificamente tali azioni, non potendosi ritenere che ciò sia sufficiente per determinare senz'altro una incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

3.4.– La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata.

La disposizione impugnata prescrive che «1. Al fine di potenziare la lotta al randagismo sono concessi contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali. Per la predetta finalità, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa di euro 100 mila. 2. Con deliberazione della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'accesso e la rendicontazione delle risorse di cui al comma 1».

Tale misura non può essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere, come già rilevato, soltanto la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline.

Sebbene sia possibile ravvisare una connessione tra il fenomeno della diffusione dei cani randagi e la mancata sterilizzazione dei cani di proprietà, nel caso in questione si deve però escludere la portata sociale della disposizione impugnata, la cui riconducibilità all'ambito delle misure di assistenza

sanitarie è deducibile dalla stessa imputazione della spesa fatta dalla norma alla missione 13 del bilancio regionale autonomo, relativa appunto alla tutela della salute.

La disposizione impugnata, quindi, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.– È, infine, impugnato l'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, in quanto la disposizione, ad avviso del ricorrente, stabilendo il diritto di inquadramento, a semplice domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria per il personale contemplato, si porrebbe in contrasto con l'art. 15, comma 7, 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), il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che «[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484», con la conseguente violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

4.1.– Occorre preliminarmente rilevare che, nelle more del presente giudizio, è entrata in vigore la 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). L'art. 10 di detta legge regionale, reca «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67», sostituendo il testo dell'art. 72 impugnato con il seguente: «1. Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 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), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, 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 del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale. 2. Rientrano nelle previsioni di cui al comma 1 coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari da almeno cinque anni d'incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando. 3. 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».

Rispetto alla previsione di cui alla disposizione impugnata, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 ha introdotto la previsione di specifiche procedure selettive concorsuali per l'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico-veterinario e dirigente sanitario non medico, per cui la detta novella legislativa potrebbe essere considerata soddisfattiva delle pretese fatte valere nel presente giudizio dal ricorrente.

4.2.– Tuttavia, secondo il costante orientamento di questa Corte, la materia del contendere «cessa solo se lo ius superveniens ha carattere soddisfattivo 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).

Nel caso in esame, la disposizione è rimasta in vigore per circa undici mesi, precisamente dal 31 dicembre 2018 al 30 novembre 2019.

Si tratta di un arco temporale piuttosto ampio, in relazione al quale non sono disponibili informazioni circa l'effettiva applicazione avuta dalla norma, per cui, in assenza della dimostrata ricorrenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, si deve ritenere che persista l'interesse dello Stato alla trattazione della questione.

4.3.– La questione avente ad oggetto l'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata in riferimento all'art. 97 Cost.

4.4.– Va rilevato che questa Corte ha ripetutamente sostenuto che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018; fra le tante, sentenze n. 110 del 2017, n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010).

In altri termini, le deroghe al principio del pubblico concorso possono ritenersi giustificate solo allorquando «l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente» (sentenza n. 189 del 2011, in conformità, ex plurimis, sentenze n. 108 e n. 52 del 2011, n. 195 del 2010, n. 293 del 2009, n. 363 del 2006).

La norma regionale qui impugnata non soddisfa, però, le condizioni che potrebbero giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.

Essa, infatti, dispone l'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria della Regione del personale considerato sulla base della semplice domanda e a prescindere da una valutazione di professionalità, in palese contrasto con quanto disposto dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che «[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484». Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna ragione giustificatrice nel caso in esame, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

4.5.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, per violazione dell'art. 97 Cost.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

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. 66, 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)»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 nel testo precedente le modifiche apportate dall'art. 10 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 recante «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018;

4) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, 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 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2020.

## **Sentenza: 24 giugno 2020, n. 170**

**Materia:** tutela della salute - riduzione delle liste d'attesa

**Parametri invocati:** artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti)

**Esito:** non fondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti).

Una prima questione concerne l'art. 5, comma 4, della l.r Puglia 13/2019, ove si prevede che nel caso in cui il fondo delle aziende sanitarie destinato alla riduzione delle liste d'attesa non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione.

La norma inciderebbe su aspetti disciplinati dalla contrattazione collettiva, violando la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Ad avviso della Consulta la questione non è fondata. La norma censurata interviene sulla disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, relativamente ad aspetti che sono stati regolati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000. In particolare, con riferimento alle tariffe, l'art. 5, comma 2, lettera e), del suddetto d.p.c.m. prevede che una percentuale pari al 5 per cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale confluisca in un fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria.

Siffatta disposizione ha poi trovato attuazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria, il quale stabilisce che una quota della tariffa - da concordare in azienda e comunque non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero professionale, al netto delle quote a favore delle aziende - sia accantonata quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per le discipline mediche e veterinarie, individuate in sede di contrattazione integrativa, aventi scarse possibilità di esercizio della professione intramuraria.

Successivamente, l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto-legge 3 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un piu' alto livello di tutela della salute), ha previsto che la determinazione delle tariffe per l'attività libero-professionale, da effettuarsi d'intesa con i dirigenti interessati e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, tenga conto, oltre che della quota già individuata dal CCNL, di un'ulteriore quota, pari al 5 per cento del compenso

del libero professionista, che deve essere trattenuta dal competente ente del servizio sanitario ai fini dell'adozione di interventi per la riduzione delle liste d'attesa.

La normativa statale di riferimento individua quindi due distinti fondi: il primo, che rinvia alla contrattazione aziendale per la sua regolazione, ha finalità perequative; e il secondo, che è finalizzato alla riduzione delle liste d'attesa ed è regolato in sede di contrattazione integrativa aziendale, d'intesa con i dirigenti competenti.

In tale contesto normativo, l'art. 5, comma 4, della l.r. Puglia 13/2019 ha rinviato a intese sindacali la possibilità d'incrementare il fondo per la riduzione delle liste di attesa qualora le risorse ivi contenute non siano sufficienti, attingendo a quelle del fondo per la perequazione.

Nell'indicare uno specifico obiettivo gestionale ai direttori generali delle aziende sanitarie, la norma lascia *inalterato ogni aspetto riservato alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, nella disciplina della quota tariffaria per la costituzione del fondo perequativo.*

Tale obiettivo inoltre *dovrà realizzarsi attraverso il ricorso a intese sindacali.* Anche sotto questo profilo la previsione regionale è *conforme alle norme statali, che lasciano comunque uno spazio per la contrattazione integrativa nella disciplina di entrambi i fondi.*

Ne consegue che la norma censurata non viola la competenza statale in materia di ordinamento civile.

La seconda questione sollevata concerne l'art. 9 della l.r. Puglia 13/2019, ove si dispone che i direttori generali delle aziende sanitarie e degli IRCSS di diritto pubblico rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa.

La difesa statale sottolinea che tale disposizione non richiama il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) nonché dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010). In tal modo, la norma impugnata sarebbe suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, senza l'indicazione dei mezzi per farvi, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.

Anche tale questione non è fondata. La previsione censurata non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, quali nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla citata normativa statale. In realtà la norma ha un contenuto meramente programmatico, consistente nell'attribuzione ai direttori generali del compito di adottare future misure sul personale.

*Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo personale.*

*Ne deriva che il mancato richiamo da parte del legislatore pugliese dei tetti alla spesa sanitaria fissati dalla normativa statale non manifesta la volontà di superarli con interventi recanti nuovi oneri per il bilancio regionale.*

SENTENZA N. 170

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-27 maggio 2019, depositato in cancelleria il 27 maggio 2019, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Giuliano Amato ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 24 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

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. 61 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti).

2.– Una prima questione concerne l'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si prevede che «[n]el caso in cui il fondo previsto dall'articolo 2 della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante

disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione».

2.1.– Secondo lo Stato la disposizione impugnata, intervenendo su aspetti disciplinati dalla contrattazione collettiva, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in riferimento alla materia dell'«ordinamento civile».

2.2.– La questione non è fondata.

2.2.1.– La norma oggetto di censura interviene nell'ambito della disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, relativamente ad aspetti che sono stati regolati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), attuativo degli artt. 4, comma 11, 9 e 15-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). In particolare, con riferimento alle tariffe, l'art. 5, comma 2, lettera e), del citato d.P.C.m. stabilisce che una percentuale pari al 5 per cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale confluisca in un fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria. Tale fondo, quindi, ha l'evidente finalità di realizzare una perequazione tra il complesso degli interventi effettuati nelle singole aziende in regime di libera professione, compensando, almeno in parte, le categorie che, pur appartenenti alla stessa struttura, svolgano per ragioni oggettive un minor numero di prestazioni in tale regime.

Siffatta disposizione ha poi trovato attuazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria, siglato l'8 giugno 2000, che, all'art. 57, comma 2, lettera i), stabilisce che una quota della tariffa – da concordare in azienda e comunque non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero professionale, al netto delle quote a favore delle aziende – venga accantonata quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per le discipline mediche e veterinarie, individuate in sede di contrattazione integrativa, che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria.

Successivamente, l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, è anch'esso intervenuto in riferimento alle tariffe per l'attività libero-professionale da corrispondere a cura dell'assistito. Nella specie, si è previsto che la determinazione di tali tariffe, da effettuarsi d'intesa con i dirigenti interessati e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, tenga conto, oltre che della quota già individuata dal CCNL, di un'ulteriore quota, pari al 5 per cento del compenso del libero professionista, che deve essere trattenuta dal competente ente del servizio sanitario e vincolata all'adozione di appositi interventi volti alla riduzione delle liste d'attesa.

Possono individuarsi, pertanto, due fondi previsti dalla normativa statale di riferimento. Il primo, indicato anche nel contratto collettivo nazionale di comparto, che rinvia alla contrattazione aziendale per la sua regolazione, è alimentato da una quota pari ad almeno il 5 per cento delle tariffe per l'attività intramuraria e ha finalità di perequazione delle prestazioni rese in regime di libera professione. Il secondo, alimentato da un'ulteriore quota del 5 per cento dei proventi degli enti del servizio sanitario

relativi all'intra-moenia, è finalizzato alla riduzione delle liste d'attesa e regolato in sede di contrattazione integrativa aziendale, d'intesa con i dirigenti competenti.

2.2.2.– In tale contesto normativo, l'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019 è intervenuto recando misure volte a ridurre le liste d'attesa – nelle more dell'adozione del piano regionale per il governo delle liste di attesa, successivamente adottato con la deliberazione della Giunta della Regione Puglia 18 aprile 2019, n. 735 – rinviando a intese sindacali la possibilità d'incrementare il fondo di cui al d.l. n. 158 del 2012, come convertito, qualora le risorse ivi contenute non siano sufficienti, attingendo a quelle del fondo per la perequazione.

La disposizione regionale impugnata, dunque, disciplina misure per la riduzione delle liste d'attesa – ascrivibili alla competenza concorrente Stato-Regioni sulla «tutela della salute» – nonché relative all'attività libero professionale intramuraria, materia anch'essa riconducibile alla medesima competenza (sentenze n. 54 del 2015, n. 301 del 2013 e n. 371 del 2008).

Il legislatore pugliese, a tal proposito, indica un obiettivo ai direttori generali delle aziende sanitarie, senza intervenire sulle modalità di determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell'intramoenia, la cui disciplina resta quella indicata dal d.P.C.m. 27 marzo 2000 e dall'art. 57 del CCNL nonché concordata in sede di contrattazione integrativa.

Le norme impugate, in altri termini, si limitano a consentire la destinazione di parte delle somme del fondo per la perequazione alla riduzione dei tempi d'attesa, qualora le risorse previste dal fondo a ciò specificatamente deputato non risultino sufficienti. Il che, tuttavia, lascia inalterato ogni aspetto riservato alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, nella disciplina della quota tariffaria per la costituzione del fondo perequativo. L'obiettivo per i direttori generali, inoltre, dovrà realizzarsi attraverso il ricorso a intese sindacali, con previsione che anche per tale aspetto è conforme alle norme statali, che lasciano comunque uno spazio per la contrattazione integrativa nella disciplina di entrambi i fondi.

Ne consegue che la disposizione regionale impugnata non comporta l'invasione di tale spazio, la qual cosa esclude la violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

3.– Con la seconda questione oggetto d'impugnazione è l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si dispone che i «direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS di diritto pubblico entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa».

3.1.– La difesa statale sottolinea che tale disposizione non richiama il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» – che modifica l'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 – nonché dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». In tal modo, la norma regionale impugnata sarebbe suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, ponendosi in contrasto con l'art. 81 Cost.

3.2.– Anche tale questione non è fondata.

3.2.1.– La disposizione regionale non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, quali, ad esempio, nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla citata normativa statale. E solo in quanto implicante misure del genere la revisione della dotazione organica richiederebbe l'indicazione dei mezzi per farvi fronte, pena la violazione dell'art. 81 Cost. (si veda, sul punto, la sentenza n. 68 del 2011).

Nel caso in esame, non è però così.

Intanto, l'effetto precettivo della norma regionale impugnata consiste nell'attribuzione ai direttori generali del compito di adottare future misure sul personale: la norma ha dunque un contenuto meramente programmatico (si vedano le sentenze n. 245 del 2017, n. 252 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009). Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo personale. Ciò, dunque, potrà realizzarsi con modalità e attraverso le procedure consentite nel rispetto dei sopra citati limiti di spesa (non richiamati ma neppure contraddetti dalla disposizione impugnata) e a invarianza di oneri, anche attivando gli strumenti di mobilità inter-aziendale e inter-regionale.

Ne deriva che il mancato richiamo da parte del legislatore pugliese dei tetti alla spesa sanitaria fissati dalla normativa statale non manifesta la volontà di superarli con interventi recanti nuovi oneri per il bilancio regionale, con conseguente infondatezza delle doglianze promosse in riferimento all'art. 81 Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2020.

## **Sentenza: 7 luglio 2020, n. 172**

**Materia:** pesca – disciplina dell’attività di distribuzione di alimenti e bevande – sicurezza pubblica (interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o dall'usura)

**Parametri invocati:** art. 97 e 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, lettera g), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale);
- cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 32, comma 1, lettera e), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, degli articoli 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79, per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

L’articolo 20, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata aggiunge il comma 3-bis all’articolo 42 della legge della Regione Lazio 7 dicembre 1990, n. 87 (Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell’esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio), prevedendo che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria può essere riconosciuto a coloro che abbiano riportato condanne per «*reati puniti con la sola pena pecuniaria*». Il ricorrente impugna tale disposizione per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione in materia di ordine pubblico e sicurezza, in relazione all’articolo 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla pesca), il quale dispone che gli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne devono possedere i requisiti previsti per le guardie particolari giurate, tra i quali vi è quello di «*non avere riportato condanna per delitto*» (art. 138 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»). La norma della Regione Lazio, nel consentire che la qualifica di guardia giurata possa essere rilasciata o rinnovata anche a chi ha riportato condanna a una pena pecuniaria, senza operare alcuna distinzione tra multa e ammenda, ammetterebbe anche chi sia stato condannato per un delitto.

La Corte ritiene la questione sollevata dal Governo fondata perché la disposizione impugnata secondo cui il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria non sono preclusi nei confronti di coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria, comporta una novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce di per sé causa di illegittimità della norma regionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 234 e n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

Per questo motivo la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, lettera g), della legge della Regione Lazio n. 7/2018.

Per quanto riguarda l'articolo 32, comma 1, lettera e), che sostituisce l'articolo 17 della legge della Regione Lazio 29 novembre 2006, n. 21 (Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alla L.R. 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e alla L.R. 18 novembre 1999, n. 33 "Disciplina relativa al settore del commercio" e successive modifiche), la censura riguardava, in particolare, il comma 3 dell'articolo sostituito, nella parte in cui disponeva che il Comune può, con ordinanza, prevedere limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi, per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Il comma in questione è stato prima modificato e successivamente abrogato e in considerazione di tutto questo il Governo ha rinunciato all'impugnazione e la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

La terza questione presa in considerazione dalla sentenza riguarda l'articolo 79 che sostituisce il comma 1 dell'articolo 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione). La norma, prevedendo interventi regionali a favore delle vittime di estorsione, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura) e alla legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura).

Il ricorrente ricorda che quest'ultima legge prevede, all'articolo 14, comma 1, la concessione in favore delle vittime dell'usura di un mutuo senza interessi da restituire in rate decennali e che la legge n. 44 del 1999, all'articolo 1, stabilisce che «*ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge*». In particolare, poi, il comma 1-bis dell'articolo 12 della legge n. 44 del 1999 dispone la non cumulabilità con precedenti risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche e il comma 2-bis del successivo articolo 16 stabilisce la revoca totale o parziale dell'elargizione al sopravvenire di tale risarcimento o rimborso ovvero di un rimborso assicurativo.

Secondo il ricorrente la disposizione impugnata «*nel prevedere, genericamente, un distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione ed all'usura*», creerebbe una duplicazione di benefici a ristoro dello stesso evento dannoso, ponendosi in contrasto con le norme statali citate, volte a scongiurare ogni possibile sovrapposizione rispetto ad analoghi benefici eventualmente previsti dalle legislazioni regionali, e violerebbe quindi il principio del buon andamento dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza. Sotto questo secondo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che le attribuzioni regionali devono necessariamente ricondursi alla realizzazione degli interventi già previsti quali, ad esempio, le azioni di sostegno psicologico, di assistenza e tutela in favore di vittime o potenziali vittime o attività di sensibilizzazione sui temi in argomento.

La Corte ritiene inammissibile la questione sollevata perché la norma impugnata ha un contenuto di carattere esclusivamente finanziario, infatti l'articolo 79 sostituisce l'articolo 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione), ed è rubricato «*Disposizioni finanziarie*»: la disposizione individua il Fondo destinato alla copertura degli oneri finanziari della legge dalla Regione Lazio n. 14 del 2015.

La lesione denunciata, come individuata dallo stesso ricorrente nella «*duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso*» e nella previsione di un «*distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione e all'usura*», deriva in realtà dall'articolo 78, quale disposizione sostanziale che estende alle vittime del reato di estorsione i benefici (economici) previsti a favore delle vittime dell'usura, e non dalla copertura finanziaria degli oneri derivanti da tale estensione.

Conclude la Corte che «Ciò comporta l'inesatta identificazione della norma da censurare e, per costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2020 e n. 241 del 2012), si deve pertanto concludere per l'inammissibilità della questione».

SENTENZA N. 172

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24-28 dicembre 2018, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018, iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, degli artt. 20, comma 1, lettera g), 32, comma 1, lettera e), e 79, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

2.– L'art. 20, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata, aggiungendo il comma 3-bis all'art. 42 della legge della Regione Lazio 7 dicembre 1990, n. 87 (Norme per la tutela del patrimonio ittico e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne del Lazio), prevede che il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria può essere riconosciuto a coloro che abbiano riportato condanne per «reati puniti con la sola pena pecuniaria».

A parere del ricorrente esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza, in relazione all'art. 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla pesca), il quale dispone che gli agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne devono possedere i requisiti previsti dall'art. 138 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante «Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza» (da ora: TULPS) per le guardie particolari giurate, tra i quali vi è quello di «non avere riportato condanna per delitto».

La norma gravata, nel consentire che la qualifica di guardia giurata possa essere rilasciata o rinnovata anche a chi ha riportato condanna a una pena pecuniaria, senza operare alcuna distinzione tra multa e ammenda, ammetterebbe anche chi sia stato condannato per un delitto.

3.– La questione è fondata.

4.– Va escluso al riguardo che sia risolutiva la possibilità – prospettata dalla Regione – di una lettura costituzionalmente orientata della disposizione.

È pur vero che il comma 3-bis in questione afferma: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 138, primo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modifiche», ma la perentoria affermazione che segue, secondo cui il rilascio e il rinnovo della qualifica di guardia giurata ittica volontaria non sono preclusi nei confronti di coloro che abbiano riportato condanne per reati puniti con la sola pena pecuniaria, oltre ad essere ragione di ingiustificata incertezza, comporta una novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce di per sé causa di illegittimità della norma regionale (ex plurimis, sentenze n. 110 del 2018, n. 40 del 2017, n. 234 e n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005).

5.– Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera g), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018.

6.– Altra norma impugnata è l'art. 32, comma 1, lettera e), della medesima legge regionale, che sostituisce l'art. 17 della legge della Regione Lazio 29 novembre 2006, n. 21, recante «Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alla L.R. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e alla L.R. 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche».

6.1.– Oggetto delle censure è in particolare il comma 3 dell'articolo sostituito, nella parte in cui dispone che il Comune può, con ordinanza, prevedere limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi, per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza.

7.– Il comma è stato dapprima modificato ad opera dell'art. 16, comma 9, della legge della Regione Lazio 20 maggio 2019, n. 8 (Disposizioni finanziarie di interesse regionale e misure correttive di leggi regionali varie), e successivamente abrogato dall'art. 107, comma 1, lettera ll), della legge della

Regione Lazio 6 novembre 2019, n. 22 (Testo Unico del Commercio), il quale, alla lettera mm), ha abrogato anche il comma 9 dell'art. 16 della legge reg. Lazio n. 8 del 2019, relativamente alle modifiche apportate alla legge reg. Lazio n. 21 del 2006.

7.1.– In considerazione di tutto questo, il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 13 maggio 2020, ha rinunciato all'impugnazione limitatamente a tale disposizione e, il successivo 4 giugno, con nuova memoria, ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere, pur in assenza di accettazione della rinuncia. La Regione, a sua volta, in sede di udienza pubblica, ha dichiarato che nulla osta a questa definizione del giudizio.

8.– Si concorda su tale conclusione, ricordando che, come di recente affermato dalla Corte, in ipotesi di intervenuta abrogazione della disposizione impugnata, dopo l'instaurazione del giudizio, a fronte della rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, «[n]on essendo pervenuta da parte della Regione resistente l'accettazione della rinuncia, né risultando un suo interesse a coltivare il giudizio, si può dichiarare cessata la materia del contendere (sentenze n. 94 del 2018 e n. 19 del 2015, ordinanza n. 62 del 2015)» (sentenza n. 171 del 2019).

9.– Oggetto della terza questione è l'art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, il quale sostituisce il comma 1 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione). La norma, prevedendo interventi regionali a favore delle vittime di estorsione, si porrebbe in contrasto con la disciplina statale di cui alla legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura) e alla legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura).

Il ricorrente ricorda che quest'ultima legge prevede, all'art. 14, comma 1, la concessione in favore delle vittime dell'usura di un mutuo senza interessi da restituire in rate decennali e che la legge n. 44 del 1999, all'art. 1, stabilisce che «ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge». In particolare, poi, il comma 1-bis dell'art. 12 della legge n. 44 del 1999 dispone la non cumulabilità con precedenti risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche e il comma 2-bis del successivo art. 16 stabilisce la revoca totale o parziale dell'elargizione al sopravvenire di tale risarcimento o rimborso ovvero di un rimborso assicurativo.

A detta dell'Avvocatura, la disposizione gravata, «nel prevedere, genericamente, un distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione ed all'usura», creerebbe una duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso, ponendosi in contrasto con le ricordate norme statali – dirette a scongiurare ogni possibile sovrapposizione rispetto ad analoghi benefici eventualmente previsti dalle legislazioni regionali – e violerebbe pertanto il principio del buon andamento dell'azione amministrativa della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Sotto questo secondo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che le attribuzioni regionali devono necessariamente ricondursi alla realizzazione degli interventi già previsti quali, ad esempio, le azioni di sostegno psicologico, di assistenza e tutela in favore di vittime o potenziali vittime o attività sensibilizzazione sui temi in argomento.

10.– La questione va dichiarata inammissibile.

10.1.– La norma impugnata ha un contenuto di carattere esclusivamente finanziario: sostituisce l'art. 23 della legge della Regione Lazio 3 novembre 2015, n. 14 (Interventi regionali in favore dei soggetti interessati dal sovraindebitamento o vittime di usura o di estorsione), rubricato «Disposizioni finanziarie», e individua il Fondo destinato alla copertura degli oneri finanziari della medesima legge reg. Lazio n. 14 del 2015.

Va d'altra parte escluso che la scelta di impugnare l'art. 79 sia frutto di un mero errore materiale di indicazione della disposizione gravata, come tale ininfluenza ai fini dell'ammissibilità delle questioni (ex multis, sentenza n. 225 del 2018).

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, nella memoria depositata il 4 giugno 2020, ha dedotto la non fondatezza dell'eccezione di inammissibilità della Regione Lazio per la mancata contestuale impugnazione del precedente art. 78, ribadendo che oggetto di contestazione è proprio e solo il successivo art. 79 indicato nel ricorso; così rimarcando che non sono contestati gli interventi in favore delle vittime dell'estorsione previsti dalle norme regionali, in quanto rientranti nella competenza regionale, e che a risultare lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. sarebbe invece lo stanziamento di fondi con conseguente duplicazione degli interventi.

La tesi non è convincente.

La lesione denunciata – individuata dallo stesso ricorrente nella «duplicazione di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso» e nella previsione di un «distinto intervento regionale per il contrasto all'estorsione e all'usura» – deriva in realtà dall'art. 78, quale disposizione sostanziale che estende alle vittime del reato di estorsione i benefici (economici) previsti a favore delle vittime dell'usura, e non dalla copertura finanziaria degli oneri derivanti da tale estensione.

10.2.– Ciò comporta l'inesatta identificazione della norma da censurare e, per costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 39 del 2020 e n. 241 del 2012), si deve pertanto concludere per l'inammissibilità della questione.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, lettera g), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, lettera e), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera h), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

## **Sentenza: 29 luglio 2020, n. 174**

**Materia:** pubblico impiego – contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia – procedure concorsuali – coordinamento della finanza pubblica – tutela della salute

**Parametri invocati:** articoli 97, comma quarto e 117, comma secondo, lettera l), e terzo della Costituzione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:**

- artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021);
- art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020);
- art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020).

**Esito:**

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b) e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021); 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020); art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020);
- cessazione della materia del contendere della questione di legittimità dell'art. 24 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021);
- infondatezza delle altre questioni

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto l'impugnazione di una serie di disposizioni contenute in tre diverse leggi della Provincia autonoma di Trento.

Il primo motivo di ricorso ha ad oggetto l'art. 7, comma 5, lettera b), della legge Provincia autonoma di Trento n. 5 del 2019, il quale, modificando l'art. 21, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sull'ordinamento della provincia autonoma di Trento), ha disposto che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al venti per cento degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, scelti tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa. Dalla Avvocatura erariale, tale disposizione impugnata è ritenuta in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, tenuto conto in particolare delle soglie inferiori (pari al dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e all'otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia) previste a tal fine dall'art. 19, comma

6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

Analoga violazione è denunciata dall'Avvocatura con riferimento all'art. 11 della legge provinciale n. 5 del 2019 che prevede che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia si svolga nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale. La norma censurata, richiamando i contratti di categoria dei giornalisti, si porrebbe in contrasto con la riserva di contrattazione collettiva contenuta negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con le previsioni di cui all'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni).

L'art. 24 della legge provinciale n. 5 del 2019 per il ricorrente violerebbe l'art. 97, quarto comma, Cost., in quanto, nel disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure del concorso straordinario per l'accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, prevede l'eliminazione dell'esame-colloquio e, di conseguenza, il mantenimento della sola valutazione dei titoli dei candidati. Tale eliminazione della prova pubblica d'esame violerebbe i criteri costituzionali di selettività dei concorsi pubblici, che verrebbero salvaguardati solo dalla presenza di una prova d'esame.

L'art. 46, comma 12, della legge provinciale n. 5 del 2019, introduce il comma 6 quinquies nell'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute della provincia di Trento), che prevede che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale. Per il ricorrente, tale disposizione violerebbe il divieto di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e lederebbe il principio della copertura ordinaria del fabbisogno di personale mediante assunzioni a tempo determinato, secondo quanto previsto rispettivamente dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Ci sarebbe altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento sia ai principi in materia di coordinamento della finanza pubblica che di tutela della salute, poiché con il conferimento di detti incarichi non verrebbero soddisfatti i principi volti al miglioramento del servizio e della qualità dell'assistenza erogata.

Con successivo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 12, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020) che è nuovamente intervenuto sul comma 6 quinquies della legge provinciale n. 16 del 2010 che prevede ora una disciplina complessivamente più restrittiva per l'affidamento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, a medici specialisti, per lo svolgimento di attività sanitarie anche a carattere ordinario. Anche nella nuova formulazione, il ricorrente ritiene che siano violati i commi secondo, lettera l) e terzo dell'art. 117 Cost., in materia di ordinamento civile, coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute.

Anche l'art. 21, comma 7, della legge provinciale n. 7 del 1997, è stato ulteriormente modificato dall'art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) prevedendo che la percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a personale esterno all'amministrazione provinciale, con contratto di lavoro autonomo, è fissata al diciotto per cento delle posizioni dirigenziali in essere presso la Provincia. L'Avvocatura lamenta anche in questo caso la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, oltre che la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

I diversi giudizi sono stati riuniti dalla Corte in ragione della connessione tra le norme censurate.

Per la difesa provinciale, le censure riferite alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sono tutte inammissibili, non essendo stato considerato nei ricorsi erariali il parametro

statutario, secondo quanto invece imposto dalla clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Invero, lo Statuto regionale del Trentino- Alto Adige attribuisce alla Provincia specifiche competenze tra cui quella legislativa primaria in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto".

La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità ricordando che quando è posta in dubbio la titolarità di una competenza legislativa di un ente dotato di autonomia speciale non si può prescindere da un'adeguata considerazione del quadro delle competenze fissato nel rispettivo statuto speciale, dal momento che è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione con riferimento, in particolare, alla valutazione comparativa richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e alla esatta individuazione del parametro di volta in volta pertinente, tra quello costituzionale e quello statutario, attributivo di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già previste. Quanto all'adeguatezza del richiamo nell'atto introduttivo del giudizio al parametro statutario, la Corte ricorda il proprio costante orientamento per cui è da ritenersi "*sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso*".

Sono pertanto dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. relative all'art. 7, comma 5, lettera b) e 46, comma 12, della l. prov. n. 5 del 2019, all'art. 12, comma 1, della l. prov. 13 del 2019, e all'art. 12, comma 3, della l. prov. n. 12 del 2019. Tali disposizioni disciplinano requisiti e procedure organizzativa delle strutture e del personale dell'amministrazione provinciale e pertanto sono riconducibili alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetti" e i ricorsi erariali invece non citano in alcun modo lo specifico parametro statutario.

La censura relativa all'art. 11, della l. prov. n. 5 del 2019 è invece infondata poiché la norma non esclude l'applicabilità della contrattazione collettiva ma prevede che dalla data di entrata in vigore del contratto collettivo cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore. La norma non è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ma costituisce legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale.

La Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere per quanto riguarda l'art. 24 della l. prov. n. 5 del 2019, avente ad oggetto le modalità di svolgimento del concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciale poiché la norma non ha avuto alcuna applicazione, essendo stata nel frattempo reintrodotta - con successivo intervento legislativo - la prova di esame che era stata originariamente eliminata.

La Corte, infine, passa a trattare congiuntamente le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, l. prov. n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della l. prov. n. 12 del 2019 che disciplinano il reclutamento straordinario di medici specialisti per far fronte a situazioni di emergenza e a carenze presso alcuni presidi ospedalieri. Le censure governative in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sono state dichiarate inammissibili per le ragioni sopra dette; le medesime censure risultano infondate anche con riferimento agli altri parametri costituzionali.

In primo luogo, invero, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Provincia autonoma di Trento provvede al finanziamento del Servizio sanitario nazionale senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, che quindi non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario. Di conseguenza è infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. con riferimento al coordinamento della finanza pubblica.

In secondo luogo, la Corte rileva come le disposizioni in esame rispondono all'esigenza di fronteggiare situazioni emergenziali attraverso l'affidamento di incarichi a medici specialisti per un periodo limitato e nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, al fine di garantire la continuità assistenziale. Esse pertanto ricadono nella materia "tutela della salute" di cui all'art. 117, terzo comma, applicabile alla Provincia al posto delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto

attributiva di forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo Statuto speciale. Le disposizioni, pertanto, sono legittime in quanto non incidono su aspetti riservati alla legislazione statale.

SENTENZA N. 174

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), dell'art. 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020) e dell'art. 12, comma 3, 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 spedito per la notifica il 5 ottobre 2019, il secondo notificato il 24-27 febbraio 2020 e il terzo spedito per la notifica il 24 febbraio 2020, depositati in cancelleria il 9 ottobre 2019 e il 2 marzo 2020, rispettivamente iscritti al n. 104 del registro ricorsi 2019 e ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b), 11, 24 e 46, comma 12, della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021).

1.1.– Con il primo motivo di ricorso, è stato censurato l'art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019, il quale, modificando l'art. 21, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 aprile 1997, n. 7 (Legge sull'ordinamento della provincia autonoma di Trento), ha disposto che, in alternativa al reclutamento della dirigenza di ruolo, possono essere assunti dirigenti con contratto a tempo determinato per un numero di posti non superiore al venti per cento degli incarichi dirigenziali in essere presso la Provincia, tra persone in possesso dei requisiti per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla dirigenza di ruolo della Provincia stessa. La disposizione impugnata è ritenuta in contrasto con la riserva di competenza legislativa allo Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, tenuto conto in particolare delle soglie inferiori (dieci per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e otto per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia) previste a tal fine dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

1.2.– Con il secondo motivo di ricorso, viene dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ad opera dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, con il quale è stato stabilito che la contrattazione collettiva sul trattamento economico e giuridico dei giornalisti operanti presso la Provincia si svolga nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, «avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale». La norma censurata, richiamando i contratti di categoria dei giornalisti, si porrebbe in contrasto con la riserva di contrattazione collettiva contenuta negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con le previsioni di cui all'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni).

1.3.– Con il terzo motivo di ricorso, viene censurato, in relazione all'art. 97, comma quarto, Cost., l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, che ha previsto, nel disciplinare le modalità di svolgimento delle procedure del concorso straordinario per l'accesso ai posti di lavoro a tempo indeterminato per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali, l'eliminazione dell'esame-colloquio e, di conseguenza, il mantenimento della sola valutazione dei titoli dei candidati. Tale eliminazione della prova pubblica d'esame violerebbe i criteri costituzionali di selettività dei concorsi pubblici, che verrebbero salvaguardati solo dalla presenza di una prova d'esame.

1.4.– Col quarto e ultimo motivo di ricorso, viene lamentata la lesione dell'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, da parte dell'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, mediante il quale si è previsto, con l'introduzione del comma 6-quinquies nell'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 6 (Tutela della salute della provincia di Trento), che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari possa affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale. Il ricorrente deduce che, con la disposizione impugnata, verrebbe violato il divieto di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la pubblica amministrazione e leso il principio della copertura ordinaria del fabbisogno di personale mediante assunzioni a tempo

determinato, secondo quanto previsto rispettivamente dagli artt. 7 e 36 del d.lgs. n. 165 del 2001. Da ciò discenderebbe anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla violazione tanto dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica, quanto di tutela della salute, atteso che con il conferimento di tali incarichi non verrebbero soddisfatti i principi rivolti al miglioramento del servizio e della qualità dell'attività assistenziale erogata.

1.5.– In chiusura del ricorso erariale viene altresì invocata la violazione, da parte della legge provinciale, «delle competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto speciale del Trentino Alto Adige».

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), tra cui quella contenuta nell'art. 12, comma 1, con la quale è stato ulteriormente modificato l'art. 21, comma 7, della legge prov. Trento n. 7 del 1997, prevedendosi che la percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a personale esterno all'amministrazione provinciale, con contratto di lavoro autonomo, è fissata al diciotto per cento delle posizioni dirigenziali in essere presso la Provincia. Viene dedotta, con motivazioni in larga parte analoghe a quelle del primo motivo di cui al ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile, oltre che la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento dell'amministrazione.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2020, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni contenute nella legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020), tra cui quella contenuta nell'art. 12, comma 3, con cui è stato ulteriormente modificato l'art. 56, comma 6-quinquies, della legge prov. Trento n. 16 del 2010, che prevede ora una disciplina complessivamente più restrittiva per l'affidamento di incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, a medici specialisti, per lo svolgimento di attività sanitarie anche a carattere ordinario. Anche in questo caso, le censure risultano largamente sovrapponibili a quelle di cui al quarto motivo del ricorso iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2019, deducendo il ricorrente la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, nonché dell'art. 4, numero 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).

4.– Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi iscritti ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020, i giudizi vanno riuniti in ragione della connessione esistente tra le norme censurate con i vari ricorsi e qui oggetto di esame.

5.– La Provincia autonoma di Trento si è costituita in tutti i giudizi eccependo in ognuno di essi l'inammissibilità delle censure riferite alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in ragione della mancata considerazione, da parte dei ricorsi introduttivi, della spettanza in capo alla Provincia medesima di specifiche competenze attribuite dallo statuto reg. Trentino-Alto Adige, prima fra tutte quella legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1), secondo quanto invece imposto dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

5.1.– L'eccezione di inammissibilità è fondata, nei termini di seguito precisati.

Come questa Corte ha stabilito anche di recente, 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)», con la conseguenza che da esso, «“valutato nel suo complesso”, deve desumersi il riferimento ai parametri statuari che, nella materia oggetto della singola questione, possono fondare interventi del legislatore regionale (sentenze n. 43 e n. 16 del 2020)» (sentenza n. 130 del 2020).

L’assolvimento dell’onere argomentativo richiesto quando è posta in dubbio la titolarità di una competenza legislativa di un ente dotato di autonomia speciale non può quindi prescindere da un’adeguata considerazione del quadro delle competenze fissato nel rispettivo statuto speciale, atteso che è solo a seguito di tale ricognizione che possono individuarsi i termini esatti della questione posta a questa Corte, con riferimento, in particolare, alla valutazione comparativa richiesta dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e alla connessa identificazione del parametro di volta in volta pertinente, tra quello costituzionale e quello statuario, in quanto attributivo di «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Quanto all’adeguatezza del richiamo nell’atto introduttivo del giudizio al parametro statuario, è costante l’orientamento di questa Corte per cui «è da ritenersi “sufficiente, ma necessaria, un’indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all’estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso” (sentenze n. 147 del 2019, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). In particolare, è ammissibile il ricorso “che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo” (sentenze n. 153 del 2019 e n. 142 del 2015)» (sentenza n. 43 del 2020).

I termini per l’assolvimento dell’onere argomentativo richiesto, pertanto, non possono non dipendere dalla natura dell’attribuzione oggetto di scrutinio, con la conseguenza che lì dove venga contestata la titolarità, in capo all’ente dotato di autonomia speciale, di una competenza astrattamente pertinente nella disciplina di una certa materia, il ricorso può ritenersi ammissibile purché offra una «non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l’anzidetta carenza di competenze statuarie» (sentenza n. 153 del 2019).

Pur restando fermo, quindi, che in casi del genere tale vaglio di ammissibilità non può spingersi oltre una sommaria delibazione intorno all’ambito di spettanza di una determinata competenza in capo alla Regione a statuto speciale o alla Provincia autonoma e alla sua astratta pertinenza all’ambito materiale di una normativa contestata, va ribadito come a chi ne contesti l’esercizio è richiesto comunque, a pena di inammissibilità, di offrire «la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio [...] [che] non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 Cost. (sentenza n. 220 del 2008; ordinanza n. 358 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2015).

Deve quindi ritenersi in ogni caso residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l’estraneità delle competenze statuarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato, la possibilità che l’atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi «indiziari» (sentenza n. 153 del 2019), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statuarie.

5.2.– Poste tali premesse, devono essere dichiarate inammissibili le doglianze statali fondate sulla violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alle questioni aventi ad oggetto l’art. 7, comma 5, lettera b), della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e il successivo art. 12, comma 1,

della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nonché l'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e il successivo art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019.

Le due sequenze di norme impugnate sono intervenute, come si è visto, a disciplinare i criteri per l'affidamento di incarichi individuali, con contratto di lavoro autonomo a tempo determinato, a dirigenti esterni all'amministrazione provinciale, individuando le percentuali massime di attribuzione di tali incarichi, e a medici specialisti per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, prevedendo la procedura che l'Azienda provinciale per i servizi sanitari è tenuta a seguire nell'affidamento di tali incarichi, i presupposti e la relativa durata.

Ora, pur a fronte del fatto che tali disposizioni intervengono a disciplinare requisiti e procedure organizzative delle strutture e del personale dell'amministrazione provinciale, e pertanto esse non possono non ritenersi riferibili, anche solo astrattamente, al titolo di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige), i ricorsi governativi omettono del tutto di prendere in considerazione lo specifico parametro statutario, limitandosi a evocare – peraltro in relazione al complesso delle censure prospettate nei vari ricorsi – un generico contrasto con i limiti di competenza posti dallo statuto. Né, per le medesime ragioni, può ritenersi in alcun modo sufficiente il semplice richiamo, a supporto dell'illegittimità dell'art. 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, al contrasto con la norma statutaria di cui all'art. 4, numero 1, dello statuto medesimo, peraltro avente ad oggetto la competenza legislativa della Regione e non delle Province autonome.

Del resto, è evidente che l'evocazione del parametro riguardante l'ordinamento civile (come di altri titoli di competenza legislativa esclusiva statale) non può, di per sé, comportare sempre e comunque una contestazione implicita dello spazio di manovra assegnato a Regioni e Province autonome, sia perché – come nel caso di specie – esso può richiedere di essere commisurato ad altri ambiti di competenza, sia perché un affievolimento dell'onere argomentativo può ritenersi ammissibile solo laddove si assuma lesa un ambito materiale inequivocabilmente connesso al nucleo della materia in questione (come nel caso di norme dal contenuto «eminentemente privatistico e processuale»: sentenza n. 103 del 2017).

5.2.1.– Non merita, invece, accoglimento l'eccezione di inammissibilità riferita alla censura avente ad oggetto l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

La norma impugnata, infatti, mostra prima facie una evidente inerenza alla materia dell'ordinamento civile, per il fatto di intervenire in un ambito – quello dell'inquadramento contrattuale dei giornalisti dipendenti da enti e organi provinciali – in cui assume un rilievo decisivo l'affidamento alla contrattazione collettiva, secondo quanto previsto dagli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001 e 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, come correttamente riportato nell'atto introduttivo del giudizio.

La relativa questione di legittimità costituzionale deve quindi essere esaminata nel merito, avendo il ricorso introduttivo motivato non implausibilmente in ordine all'estraneità della norma oggetto di esame al quadro delle competenze attribuite dallo statuto speciale alla Provincia autonoma.

5.3.– Pur se non eccepita dalla difesa provinciale, deve poi essere dichiarata l'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 12, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, promossa in riferimento all'art. 97 Cost., per genericità dei motivi impiegati.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione e di presentare

una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (così, tra le ultime, sentenza n. 25 del 2020)» (sentenza n. 143 del 2020). Peraltro, l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005 e ordinanza n. 140 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 106 del 2020, n. 232 del 2019, n. 152 del 2018 e n. 107 del 2017).

Nell'evocare un generico contrasto tra la norma che dispone la fissazione al diciotto per cento della percentuale di incarichi dirigenziali conferibili a soggetti esterni all'amministrazione provinciale e il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, il ricorso omette infatti del tutto di dare conto delle ragioni per cui la fissazione di tale soglia percentuale si tradurrebbe di per sé in un vulnus al dedotto principio, mancando a tal fine una ricostruzione, anche solo sommaria, della complessiva disciplina provinciale in materia di incarichi dirigenziali, con riferimento in particolare a quella concernente i requisiti professionali e la procedura di reclutamento dei dirigenti esterni, contenuta nell'art. 28 della legge prov. Trento n. 7 del 1997, necessaria al fine di verificare i termini del contrasto con il parametro costituzionale asseritamente violato.

Mancano, dunque, gli elementi, anche minimi, per esaminare nel merito le censure mosse dal ricorrente sul punto (ex plurimis, sentenze n. 290 e 198 del 2019 e n. 245 del 2018).

6.– Deve ora essere esaminata nel merito la questione avente ad oggetto l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

La norma censurata ha modificato l'art. 77, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), prevedendo che «[l]a contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico dei giornalisti operanti presso la Provincia e presso gli enti strumentali previsti dall'articolo 33, comma 1, lettera a), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), si svolge nell'ambito di distinte disposizioni del comparto delle autonomie locali, avuto riguardo ai contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale». Successivamente alla proposizione del ricorso, il medesimo comma 2 dell'art. 77 è stato modificato dall'art. 14 della legge prov. Trento n. 13 del 2019, il quale ha disposto che la medesima contrattazione collettiva si svolga, «[n]el rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legge 7 giugno 2000, n. 150», «secondo la specifica disciplina del comparto provinciale delle autonomie locali e nell'ambito delle direttive impartite dalla Giunta provinciale all'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale ai sensi dell'articolo 59 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della provincia 1997), che tengono conto dei contratti di riferimento di categoria e con l'intervento delle organizzazioni sindacali di categoria dei giornalisti maggiormente rappresentative a livello nazionale».

6.1.– Deve anzitutto escludersi che, alla luce della modifica normativa sopravvenuta e non fatta oggetto di censure governative, possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, così come richiesto dalla difesa provinciale.

Benché l'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019 sia rimasto in vigore per un periodo di tempo limitato (dal 7 agosto al 24 dicembre 2019) e non risulti, anche secondo quanto documentato dalla difesa provinciale, che esso abbia trovato medio tempore applicazione, deve ritenersi che la sopraggiunta modifica intervenuta con l'art. 14 della legge prov. Trento n. 13 del 2019 non sia satisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente, continuando essa ad operare un richiamo ai contratti collettivi di categoria dei giornalisti.

Ciò esclude, secondo la giurisprudenza di questa Corte, che possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 117 e n. 106 del 2020 e ordinanza n. 140 del 2020).

6.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019 non è comunque fondata.

Il contenuto della disposizione censurata va esaminato alla luce delle disposizioni contenute negli artt. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001 e nella legge n. 150 del 2000. Come questa Corte ha più volte affermato, infatti, la materia concernente l'inquadramento contrattuale dei dipendenti pubblici che siano altresì giornalisti ricade all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 112 del 2020, n. 81 e n. 10 del 2019) e, per l'effetto, la regolazione del relativo rapporto di lavoro è demandata alla contrattazione collettiva, con particolare riguardo a quella disciplinata dall'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che ha «connotati di specialità» rispetto a quella di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 81 del 2019).

Il comma 5 dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000 prevede attualmente che «[n]egli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in via transitoria, sino alla definizione di una specifica disciplina da parte di tali enti in sede di contrattazione collettiva e comunque non oltre il 31 ottobre 2019, continua ad applicarsi la disciplina riconosciuta dai singoli ordinamenti».

Se quindi non è in discussione, né è contestata dalle parti, l'applicabilità di tale normativa alla Provincia resistente, stante anche il tenore dell'art. 10 della legge medesima, secondo il quale le disposizioni del Capo I (Principi generali) della legge «si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione», ciò che va rilevato è che la norma impugnata ha un contenuto diverso da quello ad essa ascritto dal ricorso introduttivo, e che la pone al riparo dalla dichiarazione di incostituzionalità.

L'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, infatti, non è rivolto ad escludere l'applicabilità della disciplina contrattuale relativa al comparto di contrattazione collettiva a favore dei contratti di riferimento della categoria. Il comma 3 dell'art. 11 prevede infatti che «[d]alla data di entrata in vigore del contratto collettivo previsto dal comma 1, anche transitorio, e comunque entro il 31 ottobre 2019, cessano di applicarsi le corrispondenti disposizioni contrattuali in vigore». La norma impugnata, quindi, mostra di voler fare salvo il principio statale in questione, allineandosi al suo contenuto precettivo e limitandosi a orientare l'azione degli enti provinciali chiamati a negoziare il regime contrattuale del comparto nella direzione del raggiungimento di un esito negoziale che faccia salvi, per quanto possibile, il regime e le condizioni dei contratti collettivi di categoria dei giornalisti.

Che questa sia la portata da attribuire alla norma censurata lo si ricava anche dalle modifiche da ultimo intervenute che, come visto, hanno inserito un richiamo espresso all'art. 77, comma 2, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ai principi fondamentali contenuti nella legge n. 150 del 2000 e hanno previsto che la contrattazione si svolga nell'ambito delle direttive impartite dalla Giunta provinciale all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, secondo quanto previsto dall'art. 59 della legge prov. Trento n. 7 del 1997, esaurendo così il suo significato e la sua portata unicamente nella disciplina dei rapporti tra l'organo di governo della Provincia e l'ente provinciale chiamato ad operare, in vista dell'avvio della contrattazione, come delegazione trattante.

In questo modo, la norma censurata non si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per costituire al tempo stesso legittimo esercizio della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).

7.– Deve ora essere esaminata la questione concernente l'art. 24 della medesima legge, avente ad oggetto le modalità di svolgimento del concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

Anche in relazione ad essa è necessario verificare preliminarmente se sia intervenuta la cessazione della materia del contendere.

La norma oggetto di scrutinio, che ha modificato l'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2018, n. 15 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2018–2020), è stata impugnata in ragione dell'asserito contrasto con l'art. 97 Cost., quarto comma, per aver essa affidato unicamente ai titoli (e non anche a una prova d'esame scritta o orale) la valutazione dei candidati al concorso straordinario per il 2019 per l'accesso a posti di lavoro con contratto a tempo indeterminato per personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

La norma censurata è rimasta in vigore dal 7 agosto al 24 dicembre 2019, giorno antecedente alla data di entrata in vigore della legge prov. Trento n. 13 del 2019, il cui art. 17 ha ulteriormente modificato l'art. 19 della legge prov. Trento n. 15 del 2018, prevedendo la reintroduzione della prova d'esame per il concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali.

Se quindi, da un lato, la modifica da ultimo intervenuta non può che ritenersi pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente, non risulta, dall'altro lato, che la norma impugnata abbia ricevuto applicazione nel periodo della sua vigenza.

Secondo quanto dedotto e documentato dalla difesa provinciale attraverso la produzione dei relativi atti, il concorso straordinario 2019 per il personale insegnante delle scuole dell'infanzia provinciali è stato infatti bandito, successivamente alle modifiche da ultimo intervenute con la legge prov. Trento n. 13 del 2019, con delibera di Giunta provinciale del 24 gennaio 2020, n. 66. Il bando allegato a tale delibera prevede che il detto concorso straordinario si svolga «per titoli ed esami» (art. 1). Pertanto, in assenza del verificarsi, nel periodo di vigenza della norma impugnata, di un requisito attuativo idoneo a operare come necessario presupposto per l'applicazione della norma impugnata, si deve ritenere che essa non abbia ricevuto applicazione (analogamente, sentenza n. 287 del 2019).

Ricorrono, pertanto, i presupposti perché debba essere dichiarata, in relazione alla questione avente ad oggetto l'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, la cessazione della materia del contendere.

8.– Possono infine essere trattate congiuntamente le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, in virtù della connessione derivante dalla loro successione temporale.

8.1.– L'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 ha introdotto il comma 6-quinquies nell'art. 56 della legge prov. Trento n. 16 del 2010, il quale recita: «[p]er far fronte alla situazione emergenziale di carenza di medici specialisti in alcune discipline, per garantire la costante erogazione dei servizi sanitari e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari può affidare incarichi individuali, con contratto di lavoro

autonomo, per lo svolgimento di attività sanitarie, anche a carattere ordinario, purché sia previamente accertato che non ci sono professionisti disponibili individuati attraverso gli ordinari strumenti di acquisizione del personale oppure medici specializzati con contratti di formazione specialistica ai sensi dell'articolo 4 della legge provinciale 6 febbraio 1991, n. 4 (Interventi volti ad agevolare la formazione di medici specialisti e di personale infermieristico). Gli incarichi hanno durata massima di un anno; possono essere affidati nuovi incarichi annuali allo stesso soggetto se persistono le condizioni del precedente periodo».

L'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019 ha successivamente modificato tale previsione, stabilendo che la facoltà dell'Azienda provinciale di conferire tali incarichi è riconosciuta «nelle more dell'espletamento di ulteriori procedure concorsuali» e sostituendo il periodo finale sulla durata annuale degli incarichi e sul loro rinnovo con la previsione per cui «[g]li incarichi sono attribuiti con la clausola di anticipata cessazione nel caso in cui si sia verificato l'utile esperimento della procedura concorsuale. Per garantire la qualità del servizio, gli incarichi sono conferiti a seguito di un avviso formato secondo criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità e sulla base di un criterio di qualità curricolare. Nuovi incarichi al medesimo soggetto possono essere conferiti solo se persistono le condizioni previste da questo comma».

8.2.– Con tali interventi normativi, il legislatore trentino ha inteso dotarsi di uno strumento in grado di far fronte alla eccezionale carenza di medici specialisti in alcuni presidi ospedalieri del territorio provinciale e in relazione ad alcune discipline, causata nell'ultimo triennio dagli inutili e reiterati tentativi di reclutamento del personale, a tempo indeterminato e determinato, attraverso le ordinarie procedure selettive. Ciò, secondo la difesa della Provincia autonoma, non contestata sul punto dall'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe dovuto alla circostanza che l'attività svolta in alcune discipline mediche fondamentali (come la medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza, l'ostetricia o la ginecologia) e in alcuni ospedali situati in località periferiche sarebbe ritenuta meno appetibile dai medici potenzialmente interessati rispetto a strutture ospedaliere dove è più frequente una casistica più complessa. Né a tale problema organizzativo la Provincia autonoma è riuscita a porre rimedio avvalendosi della possibilità, introdotta dall'art. 1, commi 547, 548 e 548-bis 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), di ammettere alla procedura concorsuale i medici in formazione specialistica iscritti all'ultimo anno di corso nella disciplina messa a concorso o in quella affine.

La modifica operata con l'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, rappresenterebbe la riprova del «carattere limitato e strettamente ritagliato rispetto alle esigenze dell'emergenza» dell'intervento legislativo provinciale, che prevede attualmente la risoluzione dei contratti in essere in caso di utile esperimento della procedura ordinaria di reclutamento e la possibilità di rinnovare gli incarichi solo nel caso in cui persistano le medesime condizioni di eccezionalità.

8.3.– Poste tali premesse, è necessario preliminarmente rilevare come le norme impugnate, oltre a non poter essere scrutinate alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto le relative censure governative sono state dichiarate inammissibili (supra p. 5.2.), esulano anche dall'ambito della materia di competenza legislativa concorrente avente ad oggetto il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), la Provincia autonoma di Trento «provved[er]e al finanziamento del Servizio sanitario nazionale [...] senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», sicché quest'ultimo non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (ex multis,

sentenze n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010, n. 341 del 2009).

Da ciò l'infondatezza della censura governativa relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al coordinamento della finanza pubblica.

8.4.– Occorre pertanto identificare la materia cui deve ricondursi la disciplina contenuta nelle impugnate disposizioni, tanto più che esse, non diversamente da quanto stabilito da questa Corte in passato in tema di affidamento di incarichi in materia sanitaria (sentenze n. 231 del 2017 e n. 126 del 2014), non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incorporare tanto un contenuto propriamente organizzativo (astrattamente riconducibile alla più volte richiamata competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di ordinamento degli uffici e del personale), quanto una esplicita finalizzazione a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie a carico del servizio sanitario provinciale, assicurate, in assenza di personale medico di ruolo, dal personale medico specialistico affidatario di incarichi individuali a tempo determinato.

Come questa Corte ha infatti stabilito anche di recente, in casi del genere l'individuazione dell'ambito materiale di competenza delle norme oggetto di esame deve tenere conto «della loro ratio, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina» (sentenze n. 38 e n. 5 del 2020, n. 100 del 2019, n. 32 del 2017).

Alla luce di ciò, è necessario rilevare come l'ambito prevalentemente inciso dalle disposizioni provinciali oggetto di scrutinio sia quello ricadente nella materia «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia resistente in luogo delle corrispondenti disposizioni statutarie in quanto attributiva di forme più ampie di autonomia rispetto a queste ultime (sentenze n. 231 e n. 126 del 2017, n. 162 del 2007, n. 134 del 2006).

Tali disposizioni, infatti, rinvergono la loro giustificazione nell'esigenza di approntare un rimedio organizzativo straordinario, consistente nella possibilità di affidare incarichi a personale medico specialistico per un periodo limitato e in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, idoneo a fare fronte ad una situazione di carenza di medici non imputabile all'inerzia dell'amministrazione provinciale. In tal modo, la Provincia autonoma, proprio al fine di garantire la complessiva continuità assistenziale (di cui all'art. 5 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502») altrimenti pregiudicata dall'assenza di personale medico-ospedaliero, ha intrapreso «le azioni necessarie per il conseguimento di un apprezzabile obiettivo organizzativo» (sentenza n. 53 del 2020), che non invadono spazi riservati alla competenza statale.

Le disposizioni impugnate, infatti, non intervengono sui titoli professionali del personale medico affidatario degli incarichi a tempo determinato e, pertanto, non si prestano ad incidere sulla qualità delle relative prestazioni rese all'utenza (da ultimo, sentenza n. 38 del 2020).

La facoltà di affidare tali incarichi a tempo determinato, inoltre, è stata adeguatamente circoscritta, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte da ultimo, facendo dipendere il ricorso a tali strumenti dall'attivazione delle procedure di reclutamento ordinario, disponendo la cessazione anticipata dell'incarico in caso di utile esperimento della procedura concorsuale, limitando la possibilità di rinnovo degli stessi e garantendo che la procedura di conferimento si svolga nel rispetto di criteri di imparzialità, trasparenza e pubblicità. In questo modo, può ritenersi complessivamente scongiurata l'eventualità che il ricorso a tali incarichi esoneri la Provincia autonoma dall'obbligo di procedere senza indugio al rinnovo delle ordinarie procedure di reclutamento del personale medico.

Né, in conclusione, sussistono le condizioni affinché le disposizioni oggetto di esame possano interferire con le molteplici disposizioni statali in materia di conferimento di incarichi al personale medico e sanitario adottate di recente al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica da COVID-19 (con riferimento, in particolare, all'art. 23 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» e agli artt. 1, 4 e 8 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, recante «Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19», disposizioni ora abrogate dall'art. 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha fatto salvi gli effetti da esse prodotti e i rapporti giuridici che da esse sono sorti; nonché in relazione agli artt. 2-bis e 102 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, contenente «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge n. 27 del 2020). Tali interventi normativi appaiono infatti univocamente rivolti a modulare in termini di massima flessibilità il ricorso a forme di reclutamento del personale medico e sanitario, intervenendo in particolare in termini derogatori sui presupposti abilitativi e professionali del personale chiamato a fronteggiare, per un periodo di tempo limitato, una situazione di carattere epidemiologico assolutamente eccezionale.

Il perseguimento di tale obiettivo da parte del legislatore statale non fa quindi venire meno la legittimità delle disposizioni provinciali oggetto di scrutinio, per il fatto che esse non incidono su aspetti riservati alla legislazione statale e sono comunque rivolte a garantire la continuità del servizio medico-assistenziale in ambito provinciale, costituendo così legittimo esercizio della competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma in materia di tutela della salute.

8.5.– Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019 e dell'art. 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi iscritti ai numeri 28 e 29 del registro ricorsi 2020;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), e 12, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 13 (Legge di stabilità provinciale 2020), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento complessivamente agli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 97 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, e 12, comma 3, 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 all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 97, Cost., quarto comma, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge prov. Trento n. 5 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 degli artt. 46, comma 12, della legge prov. Trento n. 5 del 2019, e 12, comma 3, della legge prov. Trento n. 12 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento complessivamente all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 4, numero 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), con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2020.

## **Sentenza: 23 giugno 2020, n. 177**

**Materia:** ordine pubblico e sicurezza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 117, secondo comma, lettere g), h) e l), e terzo comma, della Costituzione

**Oggetto:** articoli. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettera k);
- 2) illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, lettera b);
- 3) illegittimità costituzionale dell'articolo 13;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3;
- 5) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1 e 2, lettera h), promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione;
- 6) inammissibile la questione dell'articolo 10, comma 1, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione;
- 7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, e 2, comma 1, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 8) non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4 e 5, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 9) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 10) non fondata la questione dell'articolo 9, commi 1 e 2, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 11) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 12) non fondata la questione dell'articolo 16, commi 1 e 3, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione;
- 13) non fondata la questione dell'articolo 17, comma 2, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Costituzione.

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

La Regione Puglia con la legge 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza) intende “in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l’ordinamento comunitario», concorrere «allo sviluppo dell’ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica attraverso un sistema integrato di interventi volti alla diffusione dell’educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità” (articolo 1, comma 1). La disciplina, si sostanzia nel promuovere azioni volte alla prevenzione, alla diffusione della cultura della legalità e al contrasto non repressivo della criminalità organizzata, nel segno della

collaborazione inter-istituzionale e della cittadinanza attiva, nonché istituisce organismi regionali aventi funzioni consultive e di studio nell'ambito della prevenzione del fenomeno mafioso e prevede misure finalizzate a: valorizzare le buone prassi degli enti locali nelle azioni di contrasto alla criminalità organizzata; incentivare il riutilizzo dei beni e delle aziende confiscati alle mafie; sostenere, anche finanziariamente, le vittime della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere; prevenire le infiltrazioni mafiose nel settore ambientale, sanitario e dell'edilizia residenziale e scongiurare la diffusione del gioco patologico d'azzardo.

Secondo parte ricorrente, le disposizioni impugnate interferirebbero, direttamente o potenzialmente, con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione. La competenza ascrivibile alle Regioni, dovrebbe essere infatti limitata ad attività strettamente riferibili alla polizia amministrativa regionale e locale e ad attività di carattere conoscitivo e di studio inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. Non viene pertanto contestata in toto alle Regioni una potestà normativa sulla promozione della cultura della legalità, sono semplicemente censurate la modalità con cui la Regione Puglia l'ha esercitata, in quanto, la formulazione ampia e generica determinerebbe la possibilità per la Regione di prevedere interventi che eccedono la sola promozione della legalità e diventerebbero strumenti di politica criminale. La difesa regionale sostiene, invece, che le disposizioni impugnate si inseriscono nell'alveo delle politiche pubbliche sulla "sicurezza integrata", nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione.

La Corte ricostruisce il contesto normativo, che è quello costituito dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e dell'accordo sancito in sede di Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 (Accordo finalizzato alla determinazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata) raggiunto ai sensi dell'art. 2 del citato decreto-legge.

Con l'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'articolo 118, terzo comma, Costituzione, il legislatore statale ha introdotto una «*rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza*» (sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'«*insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali*» (articolo 1 del d.l. n. 14 del 2017), per cui le autonomie possono (articolo 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017) porre in essere progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Questa attività può essere oggetto di specifici accordi con lo Stato, sempre fermo restando che i suddetti interventi siano solo a migliorare il contesto sociale e territoriale e non esorbitino dalle competenze attribuite dall'articolo 117, commi terzo e quarto, Costituzione, poiché il solo intervento statale può prevedere l'esercizio di poteri coercitivi.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata per l'esercizio della funzione di reprimere i reati in vista della tutela di «*interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone o la sicurezza dei beni*», dei soli «*interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile*» (sentenza n. 290 del 2001). Questo non esclude aprioristicamente interventi regionali in settori a essa collaterali, quali quelli delle politiche sociali, del governo del territorio, e della polizia locale.

Gli articoli **1, comma 2**, e **2, comma 1**, indicano premesse e finalità generali dell'intervento normativo. Essi prevedono rispettivamente che «[la] Regione Puglia condanna ogni forma di criminalità, promuove e sostiene ogni intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale e rimuoverne le cause» e che «[la] Regione, con la presente legge, disciplina l'insieme delle azioni volte alla

prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, a innalzare e sostenere l'educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità, a elevare i livelli di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche nonché ad assicurare il sostegno alle vittime innocenti della criminalità mafiosa e corruttiva». Secondo parte ricorrente, l'espressione sottolineata sarebbe invasiva delle competenze esclusive statali in materia di prevenzione dei reati e mantenimento della sicurezza pubblica. La Corte non ritiene fondata la censura, richiamando le sentenze n. 285 del 2019 e n. 208 del 2018, che nell'esaminare disposizioni simili, avevano concluso che le varie e vaghe azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze e *nemmeno eccentriche rispetto alle funzioni che la normativa sulla "sicurezza integrata" permette alle Regioni di esercitare*, in quanto sono «*norme, dunque, prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai "fenomeni d'illegalità" e di "criminalità comune e organizzata" [...] per generare quelle "interferenze, anche potenziali", con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, .....specie nel caso in cui le finalità delle azioni previste siano legate alla «diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità»* .

Gli articoli 4 e 5 descrivono gli strumenti utili per dare attuazione alle finalità sopradescritte agli articoli 1 e 2. Rispettivamente prevedono: «il metodo della concertazione quale strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi», indicando «quale prioritaria modalità organizzativa per la programmazione e l'attuazione degli interventi sul territorio regionale, la costituzione di reti stabili o la stipula di accordi di collaborazione di natura territoriale con enti locali, università, istituzioni scolastiche e istituzioni formative accreditate, nonché con enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale operanti nel settore dell'educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa sul territorio regionale secondo il principio di sussidiarietà» dispongono altresì l'adozione di un «Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità», di durata triennale, con cui dare concreta applicazione ai detti interventi. Anche queste disposizioni non sono ritenute lesive della competenza statale, data la stretta relazione funzionale con gli articoli sopra riportati, di cui non sono state ritenute fondate le censure avanzate.

L'articolo 6, al **comma 1**, prevede l'istituzione della «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo», a cui attribuisce la funzione di «contrasto non repressivo alla criminalità organizzata» e ai «tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico». L'articolo 6, al **comma 2** lettere h) e k), recita alla lettera h), che la Fondazione: «**h)** propone azioni idonee a rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto, con particolare attenzione alle misure per la trasparenza nell'azione amministrativa e nel settore dei servizi, lavori e forniture e nel settore edile e delle costruzioni a committenza sia pubblica sia privata, attraverso l'attività dell'Osservatorio legalità che monitora il fenomeno del crimine mafioso e organizzato nel territorio regionale, di cui all'articolo 7» e alla lettera k): «**k)** predisporre, d'intesa con l'Agenzia dei beni confiscati, la banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti; nella banca dati devono essere individuati, attraverso la georeferenziazione, tutti i beni ed evidenziate, oltre alle generalità del soggetto destinatario della confisca, anche la natura, l'estensione, il valore, la destinazione d'uso dei singoli beni. In caso di concessione del bene a terzi, indipendentemente dalla finalità perseguita, nella banca dati devono essere inseriti anche i dati identificativi del terzo concessionario, la descrizione della tipologia dell'attività svolta sul bene, gli estremi dell'atto di concessione, la durata e la data di scadenza».

Secondo parte ricorrente, le ampie funzioni attribuite (lettera h)) alla Fondazione, «anzi essenzialmente determina», il vizio d'incostituzionalità derivante dalla potenziale invasione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e per ciò che attiene a quanto riportato alla lettera k), la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, questa si sovrappone alla Banca dati nazionale già operante presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC, istituita dagli articoli 110 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di

documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), anche questa determinerebbe la violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h) Costituzione, nonché la previsione, per cui tale Banca dati regionale sarebbe «accessibile a tutti» consentendo la diffusione di informazioni sensibili, relative ai soggetti coinvolti nella procedura di confisca, sarebbe violativa della competenza statale in materia di protezione dei dati personali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

La Corte giudica inammissibile la censura relativa all'articolo 6, commi 1 e 2, lettera h), accogliendo la prospettazione di parte resistente, perché la volontà d'impugnare le suddette disposizioni non risulta dalla delibera autorizzativa al ricorso, perciò per costante giurisprudenza «*la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure*» (sentenza n. 269 del 2010 e sentenza n. 41 del 2017).

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, lettera k) è ritenuta fondata, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere h) e l), Costituzione. Una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale interferisce con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l'ANBSC, struttura disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa "antimafia" è ricompresa, invadendo gli spazi di potestà esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione.

La Corte afferma nuovamente l'importanza dell'unitarietà dell'azione e delle funzioni svolte dall'ANBSC: «*[l]a sua competenza*», infatti, «*non è delimitata dal punto di vista territoriale, essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell'autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale*». Così, «*[l]a sfera di azione delle diverse sedi non è circoscritta al relativo ambito regionale, ma può riguardare beni e soggetti situati su tutto il territorio nazionale*» (sentenza n. 159 del 2014 e sentenza n. 34 del 2012). Inoltre la Banca dati "regionale", come sostenuto da parte ricorrente, interferisce con la disciplina della protezione dei dati personali (sentenza n. 271 del 2005) di esclusiva competenza statale (articolo 117, secondo comma, lettera l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; Costituzione), in quanto la struttura regionale e le modalità di accesso ad essa sarebbero in sostanziale contrasto con i limiti sul funzionamento, accesso e consultazione della Banca dati nazionale unica, previsti da apposito regolamento, non rilevando il riferimento all'intesa di cui alla lettera k) impugnata, da raggiungersi tra ANBSC e Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo, poiché quando «*la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione*» (sentenza n. 234 del 2012).

L'articolo 7 prevede che: «1. La Fondazione di cui all'articolo 6 istituisce, quale struttura interna, l'Osservatorio legalità. 2. L'Osservatorio è composto da sette componenti: a) cinque componenti, di cui due in rappresentanza delle minoranze consiliari, nominati dal Consiglio regionale; b) un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in rappresentanza delle istituzioni scolastiche; c) un componente designato dall'assessore regionale competente, in rappresentanza del mondo delle associazioni che svolgono attività di educazione alla legalità e contrasto alla criminalità. 3. I componenti dell'Osservatorio devono essere soggetti di riconosciuta esperienza nel campo del contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio pugliese nonché della promozione della legalità e della trasparenza e assicurare indipendenza di giudizio e azione rispetto alla pubblica amministrazione e alle organizzazioni politiche. Non possono far parte dell'Osservatorio e, se già nominati decadono, coloro i quali siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti nei titoli II e III del libro secondo del codice penale. 4. L'Osservatorio è organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso, nonché di promozione della cultura della legalità, a supporto della Giunta regionale, della commissione consiliare competente, nonché degli altri organismi consiliari. 5. L'Osservatorio redige una relazione annuale

sull'attività svolta da inviare al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale. L'Osservatorio inoltre predispone documentazione, aperta alla fruizione dei cittadini, sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso, con specifico riguardo al territorio regionale, al fine di favorire iniziative di carattere culturale, per la raccolta di materiali e per la diffusione di conoscenze in materia mediante apposita pubblicazione sui siti internet della Regione e del Consiglio regionale. 6. L'incarico di componente dell'Osservatorio è svolto a titolo gratuito».

Parte ricorrente sostiene che l'articolo 7, da un lato, per «la genericità del riferimento ad ogni possibile azione di contrasto e di prevenzione» dei fenomeni d'illegalità potrebbe determinare, l'invasione delle competenze statali su ordine pubblico e sicurezza, violando l'art. 117, secondo comma, lettera h), Costituzione e, dall'altro, lo specifico riferimento al comma 2, lettera b), imporrebbe un obbligo in capo al direttore dell'Ufficio scolastico regionale, incidendo sull'organizzazione dei compiti di un organo statale e violando, così, l'art. 117, secondo comma, lettera g), ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, Costituzione.

La Corte ritiene non fondata la questione all'articolo 7, relativa sull'istituzione dell'Osservatorio legalità, poiché ad esso sono attribuiti compiti di promozione della cultura della legalità, tramite lo svolgimento di funzioni consultive in favore degli organi politici regionali e di funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze nel territorio. Tale genere di attività, non pregiudica la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Quest'ultima, infatti, *«riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006)» (sentenza n. 116 del 2019).*

La Corte ritiene invece fondata la questione relativa all'articolo 7, comma 2, lettera b) sulla partecipazione all'Osservatorio del direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in quanto, sempre per costante giurisprudenza, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo che le Regioni incidano sull'organizzazione degli organi dello Stato imponendo a funzionari statali la partecipazione a organismi regionali (sentenze n. 2 del 2013, n. 30 del 2006, n. 134 del 2004).

L'articolo **9, commi 1 e 2, lettere d) ed e)**, prevede che «1. La Regione Puglia valorizza il ruolo degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi della presente legge e adotta specifiche iniziative per valorizzare e diffondere le migliori politiche locali per la trasparenza, la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso. 2. La Regione istituisce, con apposito regolamento da emanare entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un rating di buone prassi degli enti locali in materia di Antimafia sociale, finalizzato a riconoscere e valorizzare le migliori iniziative attuate dagli enti locali per il perseguimento degli obiettivi della presente legge, con particolare riferimento a: [...] **d)** promozione della conoscenza e del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata; **e)** attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città».

Parte ricorrente ritiene che l'espressione «specifiche iniziative» connesse al contenuto delle lettere d) ed e) sia, proprio per la sua indeterminatezza, potenzialmente lesiva dell'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. La Corte non giudica fondata la questione, poiché le disposizioni si limitano ad una promozione culturale e non intervengono a disciplinare direttamente le modalità di contrasto al crimine organizzato o al gioco d'azzardo, in quanto esse impegnano in primis la Regione Puglia a perseguire la valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo, già sperimentate e attuate dagli enti locali.

L'articolo **10, commi 1 e 2**, recita: «1. La Regione Puglia promuove interventi per la valorizzazione e il riuso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell'economia criminale in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, attraverso: a) attività di assistenza tecnica agli enti locali assegnatari di tali beni e sostegno

a progetti per il recupero e il riuso sociale dei beni e delle aziende confiscate; b) iniziative per la raccolta, la catalogazione e la diffusione delle informazioni relative ai beni confiscati immediatamente disponibili per progetti di riuso sociale; c) azioni di sensibilizzazione degli enti locali territoriali per incentivare il riuso sociale dei beni confiscati iscritti nel loro patrimonio anche attraverso la concessione a organizzazioni del terzo settore con bando di evidenza pubblica; promozione di interventi formativi sul tema dell'ulteriore uso sociale dei beni confiscati, destinati ad amministratori e dipendenti pubblici, operatori e aspiranti imprenditori sociali; d) promozione di eventi e iniziative per il coordinamento e la messa in rete di enti locali, associazioni, imprese sociali e altri attori protagonisti di esperienze di riuso sociale di beni confiscati; e) sostegno a progetti per il recupero, la rifunzionalizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati capaci di generare occasioni di crescita economica e sociale in una prospettiva di auto sostenibilità nel tempo, anche attraverso specifiche premialità nei bandi e nelle iniziative regionali a supporto delle organizzazioni del terzo settore; f) erogazione di contributi per la rimozione di ostacoli che impediscano il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati; g) azioni di coinvolgimento della comunità locale, delle organizzazioni di categoria e degli attori sociali pubblici e privati in azioni di accompagnamento e tutoraggio dei progetti di riuso. 2. La Regione può riconoscere una premialità a quei progetti le cui attività prevedono il riutilizzo sociale dei beni immobili e il miglior riutilizzo delle aziende confiscate, in particolare di quelle agricole, confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa. A tale scopo, nel rispetto della normativa vigente, la Regione promuove la stipula di intese e accordi di collaborazione con gli organi dello Stato, altri enti pubblici e privati, nonché associazioni e soggetti che gestiscono i beni confiscati, allo scopo di coordinare e promuovere il migliore utilizzo di beni e aziende confiscate alla criminalità».

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni si sovrapporrebbero a quanto già previsto dall'articolo 48 del codice antimafia e quindi sarebbero anche queste lesive della competenza esercitata dal legislatore statale su ordine pubblico, sicurezza e repressione dei reati.

Quanto alla censura relativa al comma 1, questa viene dichiarata inammissibile, come richiesto da parte resistente, in quanto essa non risulta indicata quale oggetto d'impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso, quanto alla censura relativa al comma 2, questa viene giudicata non fondata, poiché anche questa disposizione è ritenuta carente delle potenziali capacità lesive paventate, in quanto non si è in presenza di innovazione della disciplina statale su ulteriore uso dei beni immobili e aziende confiscati alle mafie, bensì più semplicemente di promozione degli stessi valori affermati dal legislatore statale con le regole dallo stesso stabilite.

L'articolo 13 dispone che «1. Agli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, individuati nei modi di cui alla l. 302/1990 e ai loro familiari conviventi è riconosciuto il diritto all'assistenza psicologia e/o psichiatrica a carico della Regione Puglia, da esercitarsi presso le strutture sanitarie pubbliche o convenzionate. 2. Gli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, individuati nei modi di cui alla l. 302/1990 e i familiari, inclusi i familiari dei deceduti, limitatamente al coniuge e ai figli e, in mancanza dei predetti, ai genitori, sono esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria fruita presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o le strutture private accreditate e farmaceutica nonché dall'obbligo di pagare la differenza tra il prezzo di rimborso dei medicinali generici e il prezzo delle specialità medicinali coperte da brevetto».

Parte ricorrente censura tali previsioni, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione, in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica, poiché comporterebbero un ampliamento dell'assistenza sanitaria a carico del bilancio regionale, per una Regione che è impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario e che quindi non potrebbe prevedere spese ulteriori a quelle destinate ai Livelli essenziali d'assistenza (LEA). Il d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della L. 23 dicembre 2005, n. 266) riconosce, infatti,

il diritto all'esenzione dal pagamento del ticket per ogni tipo di prestazione sanitaria e il diritto all'assistenza psicologica a carico dello Stato solamente alle vittime stesse e ai loro familiari superstiti, mentre l'articolo 13 estenderebbe i benefici ai familiari conviventi, incidendo negativamente sul principio del contenimento della spesa pubblica. La questione è ritenuta fondata dalla Corte, in quanto le disposizioni impugnate determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, comportando l'inosservanza del divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», quale espressione dei principi di contenimento della spesa sanitaria e di coordinamento della finanza pubblica, riconducibili all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

L'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, *«può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»* (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007).

La giurisprudenza costituzionale ritiene che le esigenze di risanamento del disavanzo sanitario e di contestuale garanzia dei LEA, producano un *«effetto interdittivo»* della previsione di spese che possano di fatto compromettere tali impegni, destinando altrove risorse utili a quello scopo (sentenze n. 85 del 2014 e n. 51 del 2013).

L'articolo **16, commi 1 e 3**, prevede che: «1. Nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate secondo le procedure di legge. [...] 3. La Regione adotta entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un atto di indirizzo per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e degli altri fenomeni di illegalità nel settore sanitario. Le aziende sanitarie e gli altri soggetti del servizio sanitario regionale danno attuazione a quanto contenuto nell'atto di indirizzo nei centottanta giorni successivi alla sua adozione».

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime sempre per violazione della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, perché il promovimento da parte della Regione la conclusione di accordi con le autorità statali operanti nel settore ambientale, potrebbe portare a possibili e potenziali scelte legislative sul contrasto del crimine organizzato e sulla tutela dell'ambiente, così come ugualmente l'adozione di un atto di indirizzo regionale per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e di altri fenomeni d'illegalità nel settore sanitario. La Corte non ritiene le questioni fondate, in quanto il tenore letterale delle disposizioni e l'uso delle parole che descrivono l'attività regionale indicano chiaramente che la Regione non intende intervenire nella disciplina dei reati ambientali o nella regolamentazione del contrasto alla corruzione in ambito sanitario, bensì che intende limitare il proprio intervento *all'affiancamento* agli organi dello Stato per perseguire il fine di contrastare e di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario.

L'articolo **17, comma 2**, prevede che: «[p]er le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove la stipula di “Protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose, nella realizzazione di opere e prestazioni di servizi, in materia urbanistica e di edilizia privata, nella gestione del patrimonio pubblico salvaguardando l'interesse pubblico da ogni tentativo di condizionare le attività economiche e finanziarie nei settori di pubblico interesse, al fine di: a) garantire la regolarità dei cantieri e il rispetto della normativa in materia di lavoro e sicurezza dei

lavoratori; b) dare piena e concreta attuazione ai piani di prevenzione della corruzione ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 [...]; c) confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini; d) diffondere tra la cittadinanza la conoscenza dell'esistenza di misure di sostegno nazionali e regionali in favore delle vittime del reato di usura o di estorsione».

Parte ricorrente, ritiene che la Regione non potrebbe intervenire sulle normative cosiddette anti-corruzione, di pertinenza statale, perché invaderebbe un ambito di competenza già disciplinato, appunto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione). Anche questa questione non è ritenuta fondata dalla Corte, che sempre partendo dal tenore letterale della disposizione non ravvisa alcuna interferenza con la normativa statale sopracitata, ma limita la propria azione al promovimento della stipula di Protocolli di legalità, *la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza» (sentenza n. 167 del 2010).*

L'articolo **20, commi 2 e 3**, stabilisce che «2. La Regione e i comuni affidano alle Aziende per la casa e per l'abitare le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo nell'ambito di beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del vigente codice antimafia. 3. Per le finalità e l'attuazione di quanto previsto al comma 2 la Regione Puglia promuove la stipula di un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità». Parte ricorrente ritiene le disposizioni siano incostituzionali, in quanto andrebbero a interferire e si sovrapporrebbero con la disciplina statale, articoli 40 e seguenti del codice antimafia, che già prevedono una regolamentazione completa e dettagliata della gestione dei beni confiscati. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto, sempre partendo dal tenore letterale della disposizione, si evince chiaramente il carattere operativo di essa e non più programmatico come avvenuto per altri articoli quali il 16 e il 17, e questo fa emergere la sovrapposizione con la normativa statale, dalla quale peraltro si differenzia per ciò che concerne gli enti locali, che l'articolo 48 del codice antimafia riconosce come destinatari dei beni confiscati, nonché disciplina dettagliatamente anche fasi successive al trasferimento del bene al patrimonio del Comune ove il bene si trova o della Regione. Le disposizioni impugnate sono quindi dichiarate costituzionalmente illegittime, perché modificano le prerogative attribuite dalla legge statale, competente a regolare la materia, ai soggetti coinvolti nella gestione dei beni immobili confiscati, *«la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari» (sentenza n. 234 del 2012).*

SENTENZA N. 177

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10, commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 30 maggio 2019, depositato in cancelleria il 4 giugno 2019, iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito il Giudice relatore Franco Modugno ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 30 maggio 2019 e depositato il successivo 4 giugno, iscritto al n. 64 del reg. ric. 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 4; 5; 6, commi 1 e 2, lettere h) e k); 7; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 10,

commi 1 e 2; 13; 16, commi 1 e 3; 17, comma 2, e 20, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere g), h) e l), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.– Buona parte del ricorso si fonda sull'assunto per cui diverse disposizioni della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 sono suscettibili di interferire, in via diretta o potenziale, con la competenza legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., esorbitando dalla competenza regionale, nella quale dovrebbero rientrare solamente attività strettamente riferibili alla polizia amministrativa regionale e locale e attività di carattere conoscitivo e di studio inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.

Come riferito più ampiamente in narrativa, la difesa dello Stato non revoca in dubbio che le Regioni detengano una potestà normativa sulla promozione della cultura della legalità, ma censura la modalità con cui la Regione Puglia l'ha in concreto esercitata. In particolare, la formulazione ampia e generica di molte disposizioni dell'impugnato Testo unico determinerebbe la possibilità per la Regione di prevedere interventi che eccedono la sola promozione della legalità e diventano strumenti di politica criminale. La difesa regionale, nell'atto di costituzione e nei successivi atti difensivi, sostiene, al contrario, che le disposizioni impugnate si inseriscano nell'alveo delle politiche pubbliche sulla "sicurezza integrata", nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione.

2.– Il contesto normativo entro cui le questioni di costituzionalità vanno inquadrare è quello costituito dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48, e dell'accordo sancito in sede di Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 (Accordo finalizzato alla determinazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata) raggiunto ai sensi dell'art. 2 del citato decreto-legge.

Per il perseguimento dell'obiettivo di realizzare la sicurezza sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., la legislazione statale ha introdotto una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenza n. 285 del 2019), comprensiva dell'«insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1 del d.l. n. 14 del 2017).

Le Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti «volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento», anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, movendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019). Di tal guisa, e fermo restando che l'esercizio di poteri coercitivi postula il necessario intervento statale, le autonomie sono chiamate a dotarsi di «strumenti di "prevenzione situazionale" che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi ("prevenzione comunitaria") e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni» (così nella premessa alle linee generali sopra richiamate).

3.– Tale disegno è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che ha costantemente affermato che l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» indica una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata e che non esclude interventi regionali in settori a essa liminari. La considerazione per cui

nell'ambito della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. non è ricompresa la disciplina di qualsiasi interesse pubblico, bensì dei soli «interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile» (sentenza n. 290 del 2001), per l'esercizio della funzione di reprimere i reati in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone o la sicurezza dei beni», ricorre nelle decisioni di questa Corte ed è stata, anche di recente, confermata (sentenze n. 285 e n. 116 del 2019 e n. 208 del 2018). D'altra parte, «diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività» (sentenza n. 300 del 2011, testualmente richiamata nella sentenza n. 285 del 2019). Le Regioni e le Province autonome possono, dunque, promuovere la realizzazione di migliori condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito, ad esempio, delle politiche sociali, del governo del territorio, della polizia locale (ancora, sentenza n. 285 del 2019).

4.– La Regione Puglia ha di recente adottato l'impugnato Testo unico, con cui si prefigge, «in armonia con i principi costituzionali, nel rispetto delle competenze dello Stato e in conformità con l'ordinamento comunitario», di concorrere «allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale pugliese e alla crescita della coscienza democratica attraverso un sistema integrato di interventi volti alla diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» (art. 1, comma 1). Tratteggiando brevemente la struttura della nuova disciplina, si osserva che questa – nel promuovere azioni volte alla prevenzione, alla diffusione della cultura della legalità e al contrasto non repressivo della criminalità organizzata, nel segno della collaborazione inter-istituzionale e della cittadinanza attiva – istituisce organismi regionali aventi funzioni consultive e di studio nell'ambito della prevenzione del fenomeno mafioso e introduce misure volte a: valorizzare le buone prassi degli enti locali nelle azioni di contrasto alla criminalità organizzata; incentivare il riutilizzo dei beni e delle aziende confiscati alle mafie; sostenere, anche finanziariamente, le vittime della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere; prevenire le infiltrazioni mafiose nel settore ambientale, sanitario e dell'edilizia residenziale e scongiurare la diffusione del gioco patologico d'azzardo (come emerge anche dal Titolo II della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, rubricato «Interventi e politiche di sostegno»).

4.1.– In tale ordito normativo, diverse sono le disposizioni che il ricorso assume essere lesive delle competenze statali, la cui legittimità costituzionale deve, sulla base di queste premesse, essere esaminata.

5.– Vanno, in via preliminare, disattese le eccezioni d'inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato in riferimento all'impugnazione degli artt. 4; 5; 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e); 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, per carenza della motivazione a sostegno delle censure. Le ragioni dei dubbi di costituzionalità sono, infatti, sufficientemente chiare, consentendo, anche là dove la censura è illustrata in maniera sintetica, il superamento del vaglio d'ammissibilità.

6.– Va altresì disattesa l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa pugliese, in riferimento al ricorso «nel suo complesso», basata sull'assunto per cui il ricorrente avrebbe omissso di effettuare il tentativo d'interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate, cui sarebbe obbligato pena l'inammissibilità delle questioni sollevate. Diversamente da quanto sostenuto dalla parte resistente, 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» (sentenza n. 156 del 2016), 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 impugnate (ex plurimis, sentenze n. 77 del 2020, n. 89 del 2019, n. 154 del 2017 e n. 189 del 2016).

7.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 2, e l'art. 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, i quali, nell'indicare premesse e finalità generali dell'intervento normativo, prevedono rispettivamente che «[la] Regione Puglia condanna ogni forma di criminalità, promuove e sostiene ogni intervento necessario per contrastare qualsiasi fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale e rimuoverne le cause» e che «[la] Regione, con la presente legge, disciplina l'insieme delle azioni volte alla prevenzione e al contrasto non repressivo alla criminalità organizzata, a innalzare e sostenere l'educazione alla responsabilità sociale e la cultura della legalità, a elevare i livelli di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche nonché ad assicurare il sostegno alle vittime innocenti della criminalità mafiosa e corruttiva».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la previsione generica di «ogni intervento necessario» per contrastare fenomeni dell'infiltrazione mafiosa e della criminalità organizzata invaderebbe le competenze esclusive statali in materia di prevenzione dei reati e mantenimento della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

7.1.– Le questioni non sono fondate.

Come questa Corte ha rilevato in casi simili, «pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze» e nemmeno eccentriche rispetto alle funzioni che la normativa sulla «sicurezza integrata» permette alle Regioni di esercitare. Sono «norme, dunque, prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d'illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» [...] per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza di questa Corte ricollega l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.» (sentenze n. 285 del 2019 e n. 208 del 2018). L'intento di contrastare, con strumenti operativi di carattere non repressivo, fenomeni socialmente indesiderati «in tutte le [loro] manifestazioni», come correttamente rilevato dalla difesa regionale, non è ritenuto contrastante con le funzioni statali in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 116 del 2019), specie nel caso in cui le finalità delle azioni previste siano legate alla «diffusione dell'educazione alla responsabilità sociale e della cultura della legalità» (art. 1, comma 1, sopra richiamato).

8.– Il ricorrente ha altresì censurato gli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, che rispettivamente favoriscono «il metodo della concertazione quale strumento strategico per la programmazione e l'attuazione degli interventi» – indicando «quale prioritaria modalità organizzativa per la programmazione e l'attuazione degli interventi sul territorio regionale, la costituzione di reti stabili o la stipula di accordi di collaborazione di natura territoriale con enti locali, università, istituzioni scolastiche e istituzioni formative accreditate, nonché con enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale operanti nel settore dell'educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa sul territorio regionale secondo il principio di sussidiarietà» – e dispongono l'adozione di un «Piano regionale integrato per il rafforzamento e la diffusione della cultura della legalità e della responsabilità», di durata triennale, con cui dare concreta applicazione ai detti interventi.

Trattandosi degli strumenti utili a dare attuazione alle finalità della normativa regionale individuate dagli articoli precedenti, ne conseguirebbe, «in via derivata, una invasione della competenza statale anche sotto tali aspetti attuativi».

8.1.– Pure tali questioni non sono fondate, proprio in forza del rapporto intercorrente tra gli artt. 4 e 5 e quelli precedenti. Gli artt. 4 e 5 della legge regionale impugnata, infatti, non meritano censura, dal momento che prevedono gli strumenti per attuare finalità ritenute non lesive delle competenze dello Stato.

9.– È impugnato, poi, l'art. 6, commi 1 e 2, lettere h) e k), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019. Esso prevede l'istituzione della «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo», cui attribuisce la generale funzione di «contrasto non repressivo alla criminalità organizzata» e ai «tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico» (comma 1), prevedendo, tra le altre cose, al comma 2, che essa: «h) propone azioni idonee a rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto, con particolare attenzione alle misure per la trasparenza nell'azione amministrativa e nel settore dei servizi, lavori e forniture e nel settore edile e delle costruzioni a committenza sia pubblica sia privata, attraverso l'attività dell'Osservatorio legalità che monitora il fenomeno del crimine mafioso e organizzato nel territorio regionale, di cui all'articolo 7» e «k) predisporre, d'intesa con l'Agenzia dei beni confiscati, la banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, accessibile a tutti; nella banca dati devono essere individuati, attraverso la georeferenziazione, tutti i beni ed evidenziate, oltre alle generalità del soggetto destinatario della confisca, anche la natura, l'estensione, il valore, la destinazione d'uso dei singoli beni. In caso di concessione del bene a terzi, indipendentemente dalla finalità perseguita, nella banca dati devono essere inseriti anche i dati identificativi del terzo concessionario, la descrizione della tipologia dell'attività svolta sul bene, gli estremi dell'atto di concessione, la durata e la data di scadenza».

Ad avviso della difesa statale, il fatto che le funzioni di questa Fondazione siano enunciate al comma 1 in termini così ampi non evita, «anzi essenzialmente determina», il vizio d'incostituzionalità derivante dalla, anche solo potenziale, invasione della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Per l'Avvocatura generale, inoltre, la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, che l'art. 6, comma 2, lettera k), vorrebbe istituire, si sovrappone alla Banca dati nazionale già operante presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC, istituita dagli artt. 110 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136», anche cod. antimafia), determinando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. La previsione per cui tale Banca dati regionale sarebbe «accessibile a tutti», permettendo la «indiscriminata divulgazione» di informazioni sensibili, pure attinenti ai soggetti coinvolti nella procedura di confisca, violerebbe, inoltre, la competenza statale in materia di protezione dei dati personali, riconducibile all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.1.– La difesa pugliese eccepisce l'inammissibilità delle questioni che riguardano l'art. 6, commi 1 e 2, lettera h), per la mancata corrispondenza tra il contenuto del ricorso e quello della delibera di autorizzazione a ricorrere, in quanto quelle disposizioni non sarebbero state indicate, nella delibera, tra gli oggetti d'impugnazione. Sostiene, altresì, che siano, a ogni modo, questioni nel merito non fondate, poiché le competenze attribuite alla Fondazione coincidono con compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca. Quanto all'art. 6, comma 2, lettera k), deduce l'infondatezza della censura, insistendo, in particolare, sulla circostanza che, per la predisposizione della Banca dati regionale, è previsto il raggiungimento di una intesa con l'ANBSC e, che, dunque, le attività portate avanti a livello regionale e nazionale sarebbero ben coordinate, senza pregiudizio delle funzioni dell'Agenzia nazionale.

9.2.– Le questioni relative all'art. 6, commi 1 e 2, lettera h), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 vanno dichiarate inammissibili, perché la volontà d'impugnare tali disposizioni non risulta dalla delibera autorizzativa al ricorso. Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, infatti, «la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure» (sentenza n. 269 del 2010 e, così, tra le altre, sentenza n. 41 del 2017).

9.3.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera k), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 è fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) e l), Cost.

La predisposizione della «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale» interferisce con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l'ANBSC, istituita ai sensi dell'art. 96 del d.lgs. n. 159 del 2011. Così, sovrapponendosi alla struttura già disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa «antimafia» è senz'altro ricompresa, essa invade gli spazi di potestà esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Nonostante l'istituzione della Fondazione non sia di per sé lesiva delle competenze riservate alla legge dello Stato, essendo a essa attribuiti, in generale, compiti conoscitivi, di studio e di sensibilizzazione, occorre censurare l'istituzione della struttura informatica operativa nel solo territorio regionale. Questa Corte ha già avuto modo di affermare l'importanza dell'unitarietà dell'azione e delle funzioni svolte dall'ANBSC: «[l]a sua competenza», infatti, «non è delimitata dal punto di vista territoriale, essendo chiamata a svolgere compiti relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche a supporto dell'autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale». Così, «[l]a sfera di azione delle diverse sedi non è circoscritta al relativo ambito regionale, ma può riguardare beni e soggetti situati su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 159 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2012).

Sussiste, inoltre, l'interferenza con la disciplina della protezione dei dati personali, appannaggio del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenza n. 271 del 2005). È evidente che la previsione della legge regionale impugnata secondo cui la Banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale deve essere «accessibile a tutti», nonché evidenziare una serie di dati, compresi dati personali del soggetto destinatario della confisca, s'inserisce nella materia dell'ordinamento civile riservata allo Stato, ponendosi in sostanziale contrasto con i limiti sul funzionamento, accesso e consultazione della Banca dati nazionale unica, previsti da apposito regolamento.

Né può essere decisivo, per evitare tali violazioni, il riferimento all'intesa di cui alla lettera k) impugnata, da raggiungersi tra ANBSC e «Fondazione antimafia sociale - Stefano Fumarulo». Infatti, una volta affermato che «la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione» (così, sentenza n. 234 del 2012).

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, il quale prevede che «1. La Fondazione di cui all'articolo 6 istituisce, quale struttura interna, l'Osservatorio legalità. 2. L'Osservatorio è composto da sette componenti: a) cinque componenti, di cui due in rappresentanza delle minoranze consiliari, nominati dal Consiglio regionale; b) un componente designato dal direttore dell'Ufficio scolastico regionale, in rappresentanza delle istituzioni scolastiche; c) un componente designato dall'assessore regionale competente, in rappresentanza del mondo delle associazioni che svolgono attività di educazione alla legalità e

contrasto alla criminalità. 3. I componenti dell'Osservatorio devono essere soggetti di riconosciuta esperienza nel campo del contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio pugliese nonché della promozione della legalità e della trasparenza e assicurare indipendenza di giudizio e azione rispetto alla pubblica amministrazione e alle organizzazioni politiche. Non possono far parte dell'Osservatorio e, se già nominati decadono, coloro i quali siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti nei titoli II e III del libro secondo del codice penale. 4. L'Osservatorio è organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso, nonché di promozione della cultura della legalità, a supporto della Giunta regionale, della commissione consiliare competente, nonché degli altri organismi consiliari. 5. L'Osservatorio redige una relazione annuale sull'attività svolta da inviare al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale. L'Osservatorio inoltre predisponde documentazione, aperta alla fruizione dei cittadini, sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso, con specifico riguardo al territorio regionale, al fine di favorire iniziative di carattere culturale, per la raccolta di materiali e per la diffusione di conoscenze in materia mediante apposita pubblicazione sui siti internet della Regione e del Consiglio regionale. 6. L'incarico di componente dell'Osservatorio è svolto a titolo gratuito».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale art. 7, da un lato, per «la genericità del riferimento ad ogni possibile azione di contrasto e di prevenzione» dei fenomeni d'illegalità determinerebbe, o potrebbe determinare, l'invasione delle competenze statali su ordine pubblico e sicurezza, violando l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e, dall'altro, con specifico riferimento al suo comma 2, lettera b), imporrebbe un obbligo in capo al direttore dell'Ufficio scolastico regionale, incidendo sull'organizzazione dei compiti di un organo statale e violando, così, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

10.1.– La difesa della Regione rileva, in via preliminare, l'inammissibilità della censura relativa al contrasto dell'art. 7, comma 2, lettera b), della legge reg. con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. per la mancata indicazione di tale parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione al ricorso; nel merito, rileva l'infondatezza della stessa, ponendo in evidenza che il compito di designare un membro non comporterebbe l'imposizione di obblighi capaci di incidere sull'organizzazione dell'Ufficio scolastico regionale, diversamente da come sarebbe se s'imponesse un obbligo di partecipazione del direttore dell'Ufficio all'organismo regionale.

10.2.– La questione riguardante il contrasto del citato art. 7, comma 2, lettera b), con la competenza statale in materia di organizzazione degli organi dello Stato è ammissibile, dal momento che questa Corte attribuisce alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica nella indicazione dei parametri di censura, riconoscendo a essa il potere di integrare il tenore della autorizzazione (sentenza n. 39 del 2017). Nel caso di specie, l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 compare tra gli oggetti di cui si autorizza l'impugnazione e l'Avvocatura ha più specificamente articolato il motivo delle censure, rimanendo a ogni modo all'interno del perimetro delle volontà espresse nella delibera governativa.

10.3.– La questione è anche fondata.

Questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo che le Regioni incidano sull'organizzazione degli organi dello Stato imponendo a funzionari statali la partecipazione a organismi regionali (sentenze n. 2 del 2013, n. 30 del 2006, n. 134 del 2004). La disposizione impugnata, pur non prevedendo un obbligo di partecipazione del direttore dell'Ufficio scolastico regionale all'Osservatorio, comunque sia gli impone l'obbligo di designazione di un membro, che opererà «in rappresentanza delle istituzioni scolastiche». La previsione regionale, in altre parole, finisce per impegnare il direttore dell'Ufficio scolastico regionale nella designazione di un membro e per imporre

la partecipazione all'Osservatorio di un'altra figura, che opera nelle istituzioni scolastiche, così violando la competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, comma 2, lettera g), Cost.

10.4.– La questione riguardante la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. da parte dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 non è fondata.

All'Osservatorio legalità, infatti, la legge reg. pugliese impugnata attribuisce compiti tutti rivolti allo scopo di promuovere la cultura della legalità, tramite lo svolgimento di funzioni consultive in favore degli organi politici regionali e di funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze nel territorio. Tale genere di attività, per giurisprudenza ormai costante, non pregiudica la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Quest'ultima, infatti, «riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006)» (sentenza n. 116 del 2019).

11.– È altresì impugnato l'art. 9, commi 1 e 2, lettere d) ed e), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Esso prevede che «1. La Regione Puglia valorizza il ruolo degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi della presente legge e adotta specifiche iniziative per valorizzare e diffondere le migliori politiche locali per la trasparenza, la legalità e il contrasto al crimine organizzato e mafioso. 2. La Regione istituisce, con apposito regolamento da emanare entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un rating di buone prassi degli enti locali in materia di Antimafia sociale, finalizzato a riconoscere e valorizzare le migliori iniziative attuate dagli enti locali per il perseguimento degli obiettivi della presente legge, con particolare riferimento a: [...] d) promozione della conoscenza e del riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata; e) attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città».

Secondo la difesa statale, la facoltà di adottare «specifiche iniziative» per il contrasto al crimine organizzato e mafioso, prevista dalle disposizioni impuginate, implica, per il suo carattere indeterminato, per lo meno la possibilità che la Regione adotti misure di carattere immediatamente organizzativo o operativo, pregiudicando la competenza statale su ordine pubblico e sicurezza. Ad avviso del ricorrente, inoltre, gli interventi per l'ulteriore uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata e l'attuazione di iniziative di contrasto al gioco d'azzardo e alla proliferazione delle sale da gioco in aree sensibili delle città invaderebbero «un campo interamente e analiticamente disciplinato dalla legge statale, sempre in attuazione della competenza esclusiva ex art. 117 c. 2 lett. h)».

11.1.– Le questioni non sono fondate.

Le disposizioni impuginate non sono idonee a incidere sull'assetto della competenza statale, poiché le azioni da esse previste attengono alla promozione culturale. Esse, evitando di disciplinare direttamente le modalità di contrasto al crimine organizzato o al gioco d'azzardo, impegnano, infatti, la Regione Puglia alla valorizzazione delle migliori pratiche per la trasparenza, la legalità e il contrasto ai fenomeni mafiosi, prevedendo, inoltre, l'adozione di un "rating di buone prassi" sull'ulteriore uso dei beni confiscati e sul contenimento del gioco d'azzardo, già sperimentate e attuate dagli enti locali. Tale ricognizione, funzionale alla diffusione sul territorio delle esperienze che si ritiene utile valorizzare, non è suscettibile di violare la sfera di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

12.– Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, secondo cui «1. La Regione Puglia promuove interventi per la valorizzazione e il riuso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell'economia criminale in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, attraverso: a) attività di assistenza tecnica agli enti locali assegnatari di tali beni e sostegno a progetti per il recupero e il riuso sociale dei beni e delle aziende confiscate; b) iniziative per la raccolta, la catalogazione e la diffusione delle informazioni relative ai beni confiscati immediatamente disponibili per progetti di riuso sociale; c) azioni di sensibilizzazione degli enti locali territoriali per incentivare il riuso sociale dei beni confiscati iscritti nel loro patrimonio anche attraverso la concessione a organizzazioni del terzo settore con bando di evidenza pubblica; promozione di interventi formativi sul tema dell'ulteriore uso sociale dei beni confiscati, destinati ad amministratori e dipendenti pubblici, operatori e aspiranti imprenditori sociali; d) promozione di eventi e iniziative per il coordinamento e la messa in rete di enti locali, associazioni, imprese sociali e altri attori protagonisti di esperienze di riuso sociale di beni confiscati; e) sostegno a progetti per il recupero, la rifunzionalizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati capaci di generare occasioni di crescita economica e sociale in una prospettiva di auto sostenibilità nel tempo, anche attraverso specifiche premialità nei bandi e nelle iniziative regionali a supporto delle organizzazioni del terzo settore; f) erogazione di contributi per la rimozione di ostacoli che impediscano il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati; g) azioni di coinvolgimento della comunità locale, delle organizzazioni di categoria e degli attori sociali pubblici e privati in azioni di accompagnamento e tutoraggio dei progetti di riuso. 2. La Regione può riconoscere una premialità a quei progetti le cui attività prevedono il riutilizzo sociale dei beni immobili e il miglior riutilizzo delle aziende confiscate, in particolare di quelle agricole, confiscate alla criminalità organizzata e mafiosa. A tale scopo, nel rispetto della normativa vigente, la Regione promuove la stipula di intese e accordi di collaborazione con gli organi dello Stato, altri enti pubblici e privati, nonché associazioni e soggetti che gestiscono i beni confiscati, allo scopo di coordinare e promuovere il migliore utilizzo di beni e aziende confiscate alla criminalità».

L'Avvocatura generale afferma che tali disposizioni violano la competenza statale fissata nell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Ad avviso della difesa statale, infatti, le previsioni per cui la Regione promuove interventi per la valorizzazione e l'ulteriore uso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, allo scopo di utilizzare detti beni come risorse per la coesione sociale, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, si sovrappone alle previsioni di cui all'art. 48 cod. antimafia, così interferendo con la competenza esercitata dal legislatore statale su ordine pubblico, sicurezza e repressione dei reati.

12.1.– La difesa regionale, dal canto suo, rileva innanzitutto l'inammissibilità dell'impugnazione del comma 1, in quanto esso non risulta indicato quale oggetto d'impugnazione nella delibera governativa di autorizzazione al ricorso, deducendo altresì l'infondatezza delle censure.

12.2.– L'eccezione, riferita all'impugnazione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. pugliese, merita di essere accolta e, pertanto, la questione deve dichiararsi inammissibile, per le medesime ragioni esposte al punto 9.2.

12.3.– La questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 2, della legge reg. impugnata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. non è fondata.

La ragione dell'infondatezza delle censure risiede, ancora una volta, nella carenza di capacità lesiva delle disposizioni impuginate. Queste ultime, infatti, evitando di innovare o disporre diversamente dalla disciplina statale in materia di ulteriore uso dei beni immobili e aziende confiscate alle mafie, si propone di svolgere attività di promozione degli stessi valori propugnati dal legislatore statale. In altri

termini, la possibilità di riconoscere una premialità ai progetti sull'ulteriore uso dei predetti beni confiscati, anche attraverso intese e accordi con organi dello Stato, enti o associazioni, non incide negativamente sulla disciplina o sull'attuazione delle regole sull'ulteriore uso dei beni confiscati, appartenenti alla legislazione statale, ma si propone, anzi, di costituire stimolo e impulso ad attività ritenute – dallo stesso Stato – di significativa importanza.

13.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, poi, impugnato l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio del contenimento della spesa sanitaria quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo impugnato dispone che «1. Agli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo, del dovere, individuati nei modi di cui alla l. 302/1990 e ai loro familiari conviventi è riconosciuto il diritto all'assistenza psicologia e/o psichiatrica a carico della Regione Puglia, da esercitarsi presso le strutture sanitarie pubbliche o convenzionate. 2. Gli invalidi vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, individuati nei modi di cui alla l. 302/1990 e i familiari, inclusi i familiari dei deceduti, limitatamente al coniuge e ai figli e, in mancanza dei predetti, ai genitori, sono esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria fruita presso le strutture del Servizio sanitario nazionale o le strutture private accreditate e farmaceutica nonché dall'obbligo di pagare la differenza tra il prezzo di rimborso dei medicinali generici e il prezzo delle specialità medicinali coperte da brevetto».

La difesa dello Stato censura tali previsioni, poiché comporterebbero un ampliamento dell'assistenza sanitaria a carico del bilancio regionale, mentre una Regione impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario non potrebbe prevedere spese ulteriori a quelle destinate ai Livelli essenziali d'assistenza (LEA). Il d.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della L. 23 dicembre 2005, n. 266) riconosce, infatti, il diritto all'esenzione dal pagamento del ticket per ogni tipo di prestazione sanitaria e il diritto all'assistenza psicologica a carico dello Stato solamente alle vittime stesse e ai loro familiari superstiti, mentre la legge reg. pugliese estenderebbe i benefici ai familiari conviventi, incidendo negativamente sul principio del contenimento della spesa pubblica.

13.1.– La parte resistente deduce l'infondatezza delle censure. Richiamando il contenuto della legge 3 agosto 2004, n. 206 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice), che stabilisce che «alle vittime di atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice e ai loro familiari è assicurata assistenza psicologica a carico dello Stato», afferma che la disposizione regionale, riferendosi ai soli familiari conviventi, in realtà non amplia bensì restringe la platea degli aventi diritto. Inoltre, la difesa regionale pone in evidenza che la copertura finanziaria delle prestazioni non è posta a carico del Servizio sanitario regionale.

13.2.– La questione è fondata.

Le disposizioni di cui all'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 determinano l'estensione dei soggetti beneficiari di assistenza sanitaria gratuita, rispetto a quanto previsto dalla legislazione statale, comportando l'inosservanza del divieto di effettuare spese non obbligatorie, derivante dalla vincolatività del Piano di rientro dal disavanzo sanitario (art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)»; e dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», quale espressione dei principî di contenimento della spesa sanitaria e di

coordinamento della finanza pubblica, riconducibili all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011).

L'art. 4 del d.P.R. 243 del 2006 stabilisce, infatti, che la vittima del terrorismo e della criminalità organizzata o i familiari «superstiti» abbiano diritto all'esenzione dal pagamento del ticket sanitario e che le vittime del terrorismo, di cui alla legge n. 206 del 2004, usufruiscano di assistenza psicologica gratuita. Diversamente, l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 ha previsto che le vittime del terrorismo e della criminalità e i familiari «conviventi» beneficino dell'esenzione dal ticket sanitario e dell'assistenza psicologica e psichiatrica gratuita. Così, per la disciplina statale, l'assistenza psicologica è gratuita per la vittima della criminalità e, solamente quando questa fosse deceduta, per il coniuge e i figli; per la legge della Regione Puglia – che introduce la formula familiari «conviventi» – i benefici, relativi all'assistenza psicologica e psichiatrica, spettano a chi abbia un vincolo familiare e conviva con la vittima della criminalità, oltre che alla vittima stessa, e prima del suo decesso. Le previsioni regionali impugnate aggiungono altresì al beneficio concesso dalla disciplina statale, di cui all'art. 15 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), consistente nell'esenzione dal pagamento del ticket, quello dell'esenzione dal pagamento della differenza tra il prezzo del medicinale generico e il prezzo del medicinale coperto da brevetto.

L'autonomia legislativa regionale, in materie di competenza concorrente, come più volte affermato da questa Corte, «può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, peraltro in un quadro di esplicita condivisione, da parte delle Regioni, della necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenze n. 278 del 2014 e n. 193 del 2007). Le disposizioni impugnate violano il parametro costituzionale evocato e le conseguenti norme interposte per il mancato rispetto di detti limiti, in quanto prevedono spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni essenziali, per un tempo non circoscritto, nonché per importi complessivi difficilmente prevedibili.

Questa Corte ha da tempo ritenuto che le esigenze di risanamento del disavanzo sanitario e di contestuale garanzia dei LEA producano un «effetto interdittivo» della previsione di spese che possano di fatto compromettere tali impegni, destinando altrove risorse utili a quello scopo (tra le altre, sentenze n. 85 del 2014 e n. 51 del 2013). Anche di recente, questa Corte ha ribadito, con riferimento a una Regione che esegue misure di consolidamento degli obiettivi fissati nel Piano di rientro, il valore prioritario dell'effettiva garanzia delle prestazioni essenziali, a cui vanno destinate le risorse finanziarie a disposizione (sentenze n. 130 e n. 62 del 2020).

14.– Il ricorrente ha altresì impugnato l'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Esso prevede che «1. Nell'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore ambientale, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate secondo le procedure di legge. [...] 3. La Regione adotta entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un atto di indirizzo per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e degli altri fenomeni di illegalità nel settore sanitario. Le aziende sanitarie e gli altri soggetti del servizio sanitario regionale danno attuazione a quanto contenuto nell'atto di indirizzo nei centottanta giorni successivi alla sua adozione».

Per la difesa statale, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente illegittime, perché, da un lato, prevedendo che la Regione promuova la conclusione di accordi con le autorità statali operanti nel

settore ambientale, comporterebbero possibili sconfinamenti nelle scelte legislative sul contrasto del crimine organizzato e potenzialmente anche sulla tutela dell'ambiente, e, dall'altro lato, prevedendo l'adozione di un atto di indirizzo regionale per rafforzare la prevenzione e il contrasto della corruzione e di altri fenomeni d'illegalità nel settore sanitario, invaderebbero la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

14.1.– Le questioni non sono fondate.

La formulazione delle disposizioni impugnate denota che la Regione non intende intervenire nella disciplina dei reati ambientali o nella regolamentazione del contrasto alla corruzione in ambito sanitario, bensì che intende limitarsi all'affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario. Le disposizioni – che prevedono “la promozione” di accordi tra Regione e autorità statali per la prevenzione dei reati in materia ambientale e l'adozione di un “atto di indirizzo” per rafforzare il contrasto della corruzione – hanno un valore, per così dire, programmatico e non presentano capacità lesiva, pur riferendosi a fenomeni come la criminalità organizzata e la corruzione (sentenza n. 285 del 2019).

15.– È, ancora, promossa, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Il comma impugnato prevede che «[p]er le finalità di cui al comma 1, la Regione promuove la stipula di “Protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose, nella realizzazione di opere e prestazioni di servizi, in materia urbanistica e di edilizia privata, nella gestione del patrimonio pubblico salvaguardando l'interesse pubblico da ogni tentativo di condizionare le attività economiche e finanziarie nei settori di pubblico interesse, al fine di: a) garantire la regolarità dei cantieri e il rispetto della normativa in materia di lavoro e sicurezza dei lavoratori; b) dare piena e concreta attuazione ai piani di prevenzione della corruzione ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 [...]; c) confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini; d) diffondere tra la cittadinanza la conoscenza dell'esistenza di misure di sostegno nazionali e regionali in favore delle vittime del reato di usura o di estorsione».

Ad avviso del ricorrente, la Regione non potrebbe intervenire sulle normative cosiddette anti-corruzione, di pertinenza statale, perché invaderebbe un ambito di competenza già disciplinato, in particolare, con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione).

15.1.– La questione non è fondata, per ragioni simili a quelle addotte a motivo della non fondatezza delle questioni scrutinate al punto 14.

Pure in questo caso, valorizzando il dato letterale, si comprende che la Regione Puglia si limita a promuovere la stipula di Protocolli per la legalità tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure di realizzazione di opere o prestazione di servizi, al fine di rafforzare la prevenzione della corruzione propugnata dalla legge statale. Vero è, dunque, che tali aspetti trovano una disciplina nella legge n. 190 del 2012 – che in proposito prevede che l'adozione di detti protocolli sia rimessa alla discrezionalità della singola stazione appaltante, che può inserirli all'interno dei propri bandi di gara, avvisi o lettere d'invito (art. 1, comma 17) – ma è altresì vero che la Regione non ne impone la stipula ma intende solamente promuoverne l'adozione con una previsione che, dunque, non si pone in contrasto con la disciplina statale. Così «la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze, svolge una mera attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza» (sentenza n. 167 del 2010).

16.– Il ricorso denuncia, infine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Le previsioni impugnate stabiliscono che «2. La Regione e i comuni affidano alle Aziende per la casa e per l'abitare le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare utilizzabile o riconvertibile a uso abitativo nell'ambito di beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del vigente codice antimafia. 3. Per le finalità e l'attuazione di quanto previsto al comma 2 la Regione Puglia promuove la stipula di un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità».

Ad avviso della difesa erariale, queste disposizioni sarebbero incostituzionali, poiché prevedono che la Regione e i Comuni affidano alle "Aziende per la casa e per l'abitare" le funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione ordinaria dei beni immobili sequestrati o confiscati ai sensi del codice antimafia utilizzabili a scopo abitativo, promovendo a questi fini la stipula di un protocollo d'intesa con l'ANBSC, ma senz'altro contrastando con la disciplina statale recata dagli artt. 40 e seguenti del codice antimafia. Questi ultimi, infatti, racchiuderebbero una regolamentazione esauriente e dettagliata della gestione dei beni confiscati, e la normativa regionale interferirebbe con essa, sovrapponendovisi.

16.1.– La questione è fondata.

Cambia, innanzitutto, il registro utilizzato dal legislatore regionale, che nelle disposizioni ora impugnate afferma che la Regione e i Comuni pugliesi «affidano» alle Aziende per la casa e per l'abitare funzioni di classificazione, ripristino, assegnazione e manutenzione del patrimonio immobiliare confiscato alla criminalità organizzata e riconvertibile a uso abitativo, fuoriuscendo così dalle funzioni di promozione e stimolo innanzi viste e ponendo una disciplina suscettibile di immediata operatività. Disciplina che, però, si sovrappone ed è distonica rispetto alla già esercitata competenza legislativa statale.

Le disposizioni impugnate, infatti, prevedendo l'affidamento di quelle funzioni ad Agenzie regionali, comprimono le facoltà che la legge statale riconosce agli enti locali destinatari dei detti beni confiscati: l'art. 48 cod. antimafia disciplina anche fasi successive al trasferimento del bene al patrimonio del Comune ove il bene si trova o della Regione. In particolare, non si vede come potrebbero conciliarsi le previsioni di cui all'impugnato art. 20 con quelle contenute, ad esempio, nell'art. 48, comma 3, lettere c) e d), cod. antimafia, che stabilisce, alla lettera c), che i beni immobili sono «trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. [...] Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato [...]. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. [...] Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione [...]; e, alla lettera d), che «[...] Se entro due anni l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi».

Le disposizioni impugnate devono dunque dichiararsi costituzionalmente illegittime perché modificano le prerogative attribuite dalla legge statale, competente a regolare la materia, ai soggetti coinvolti nella gestione dei beni immobili confiscati.

Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione della «Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali», che doveva amministrare i beni confiscati e assegnati alla Regione Calabria, censurando proprio il fatto che «la legge regionale conferisce direttamente all'Agenzia regionale, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione Calabria. Le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione ed il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla più volte menzionata Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione» (sentenza n. 34 del 2012). D'altra parte, questa Corte ha poi avuto modo di confermare che «la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni e alle funzioni di vigilanza sulla corretta utilizzazione di essi da parte degli assegnatari» (sentenza n. 234 del 2012).

Discende dalle considerazioni appena formulate che l'art. 20, commi 2 e 3, del testo unico pugliese viola l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., a nulla rilevando che il comma 2 dell'articolo impugnato ricerchi forme di collaborazione interistituzionale, trattandosi di funzioni regolate dalla legislazione statale in una materia di competenza esclusiva.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera k), della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 14 (Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, lettera b), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019;
- 5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, lettera h), della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 6) dichiara inammissibile la questione dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;
- 8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondata la questione dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione dell'art. 16, commi 1 e 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Puglia n. 14 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera 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 23 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

## **Sentenza: 22 luglio 2020, n. 178**

**Materia:** Pesca acque interne e calendario venatorio

**Parametri invocati:** artt. 97, secondo comma, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale degli artt. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019);
- illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020)

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

**Sintesi:**

La prima delle disposizioni impugnate pone il divieto di immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone, precisando, al comma 2, che «costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente e potenzialmente interfecondi, idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi»; il divieto riguarda, dunque, soltanto l'immissione di specie ittiche feconde, con conseguente libertà di immissione, nei corpi idrici, degli esemplari sterili.

Successivamente alla proposizione del ricorso, la previsione dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che aveva operato novellando il comma 1 nell'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), è stata sostituita, a far data dal 1° gennaio 2020, dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), che ne riproduce sostanzialmente il contenuto.

La norma regionale sopravvenuta conferma, dunque, la possibilità di introdurre nei corpi idrici esemplari ittici sterili, possibilità avverso la quale si erano appuntate le doglianze dello Stato, per il pericolo che ne può derivare sul popolamento ittico originario, sull'ecosistema acquatico e sull'integrità della fauna autoctona.

La Corte ritiene che la modifica solo marginale della disposizione impugnata, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva, poiché è comunque consentita l'immissione di specie ittiche alloctone mediante il rilascio di esemplari sterili, comporta l'estensione della questione anche all'art. 3, comma 3, della intervenuta legge reg. Liguria n. 31 del 2019 (sentenze n. 44 del 2018, n. 80 del 2017 e n. 193 del 2012), di cui dovrà essere valutata la legittimità costituzionale assieme alla previsione originaria che è rimasta in vigore per circa un anno, fino al 1° gennaio 2020.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

In tema di immissione di specie ittiche la Corte ha chiarito che «la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una «tutela piena ed

adeguata” dell’ambiente, “lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela” (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012)» (sentenza n. 98 del 2017).

L’affermazione di tale competenza comporta che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell’esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 74 del 2017, n. 278 del 2012 e n. 151 del 2011).

Orbene l’immissione di materiale ittico sterile non può certo costituire un livello di tutela ambientale più elevato di quello prescritto dal legislatore statale che, all’art. 12, comma 3, del 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), vieta l’introduzione di specie alloctone e, all’art. 6 del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l’introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», dispone il divieto di rilascio in natura di «esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale» (art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017) ovvero di specie che sono spostate al di fuori del loro areale naturale.

La Corte precisa che la novella di cui all’art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 non muta i termini della questione proprio perché l’introduzione del rispetto dell’art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, inserito nella nuova norma, ripropone il tema del riferimento al concetto di specie, che verrebbe a escludere dal divieto gli individui resi sterili.

Pertanto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale anche della suddetta disposizione.

La seconda delle disposizioni impugnate dallo Stato (art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018) prevede, in attuazione dell’art. 18, comma 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «l’integrazione di due giornate settimanali per l’esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente fra il 1° ottobre e il 30 novembre», salva la facoltà della Giunta regionale, sentito l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di modificare tale integrazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione degli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. in relazione, rispettivamente, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, alla direttiva (CEE) 79/409 del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e all’art. 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l’adozione del calendario venatorio con legge, piuttosto che con provvedimento amministrativo, non consente la previa acquisizione del parere dell’ISPRA e non garantisce la flessibilità necessaria ad adattarne le prescrizioni ad eventuali e imprevedibili cambiamenti delle circostanze di fatto.

La questione è fondata.

L’art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescrive l’adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (ex multis, sentenze n. 258 del 2019, n. 193 e n. 90 del 2013, e n. 20 del 2012).

Infatti, la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna perché vi è motivo di ritenere che l’attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo (sentenza n. 20 del 2012).

Questa scelta risponde, altresì, all’esigenza di garantire un’adeguata istruttoria, anche tramite il parere obbligatorio dell’ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, consenta alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto (in tal senso, sentenza n. 209 del 2014).

La legge statale, dunque, prevede che le Regioni provvedano nella forma dell’atto amministrativo, anziché in quella della legge, sicché è illegittimo l’impiego della legge-provvedimento nell’adozione del calendario venatorio (sentenze n. 90 del 2013 e n. 20 del 2012).

La norma impugnata di cui all'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, disponendo espressamente l'aggiunta di due giornate di caccia settimanali, si pone in contrasto con tale obbligo e comporta un'illegittima invasione della sfera di competenza statale in materia ambientale.

SENTENZA N. 178

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-8 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 41 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 Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

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. 41 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), fra cui quelle recate dagli artt. 35, commi 1 e 2, e 36 in riferimento agli artt. 97 e 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione.

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

2.– La prima delle disposizioni impugnate pone il divieto di immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone, precisando, al comma 2, che «costituisce immissione di specie ittiche il rilascio in natura di esemplari attualmente e potenzialmente interfecondi, idonei a costituire popolazioni naturali in grado di autoriprodursi»; il divieto riguarda, dunque, soltanto l'immissione di specie ittiche feconde, con conseguente libertà di immissione, nei corpi idrici, degli esemplari sterili.

3.– Successivamente alla proposizione del ricorso, la previsione dell'art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che aveva operato novellando il comma 1 nell'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° aprile 2014, n. 8 (Disciplina della pesca nelle acque interne e norme per la tutela della relativa fauna ittica e dell'ecosistema acquatico), è stata sostituita, a far data dal 1° gennaio 2020, dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020), che ne riproduce sostanzialmente il contenuto.

Infatti, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019, nel modificare nuovamente il comma 1 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 8 del 2014, aggiunge che viene «[f]atto salvo quanto previsto dall'articolo 12 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)», e vieta l'immissione di specie ittiche non autoctone, mediante rilascio di individui attualmente o potenzialmente interfecondi illimitatamente e in natura.

La norma regionale sopravvenuta conferma, dunque, la possibilità di introdurre nei corpi idrici esemplari ittici sterili, possibilità avverso la quale si erano appuntate le doglianze dello Stato, per il pericolo che ne può derivare sul popolamento ittico originario, sull'ecosistema acquatico e sull'integrità della fauna autoctona.

4.– La modifica solo marginale della disposizione impugnata, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva, poiché è comunque consentita l'immissione di specie ittiche alloctone mediante il rilascio di esemplari sterili, comporta l'estensione della questione anche all'art. 3, comma 3, della intervenuta legge reg. Liguria n. 31 del 2019 (sentenze n. 44 del 2018, n. 80 del 2017 e n. 193 del 2012), di cui dovrà essere valutata la legittimità costituzionale assieme alla previsione originaria che è rimasta in vigore per circa un anno, fino al 1° gennaio 2020.

5.– La questione è fondata.

In tema di immissione di specie ittiche questa Corte ha chiarito che «la disciplina “dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica”. Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una “tutela piena ed adeguata” dell'ambiente, “lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela” (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012)» (sentenza n. 98 del 2017).

L'affermazione di tale competenza comporta che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 74 del 2017, n. 278 del 2012 e n. 151 del 2011).

6.– Orbene l'immissione di materiale ittico sterile non può certo costituire un livello di tutela ambientale più elevato di quello prescritto dal legislatore statale che, all'art. 12, comma 3, del 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), vieta l'introduzione di specie alloctone e, all'art. 6 del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», dispone il divieto di rilascio in natura di «esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale» (art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017) ovvero di specie che sono spostate al di fuori del loro areale naturale.

La difesa dell'Avvocatura generale fa valere in materia la competenza statale della tutela ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e confuta in maniera assorbente le eccezioni della difesa regionale fondate sul concetto di specie, come indicato nell'art. 2 del d.P.R. n. 357 del 1997, cui fa riferimento l'art. 12 dello stesso regolamento.

Va precisato che la novella di cui all'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 non muta i termini della questione proprio perché l'introduzione del rispetto dell'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, inserito nella nuova norma, ripropone il tema del riferimento al concetto di specie, che verrebbe a escludere dal divieto gli individui resi sterili.

Ma, come si è detto, è sicuramente materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «tutela dell'ambiente» la possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche, ancorché sterili, in quanto questa categoria potrebbe ricomprendere anche individui capaci di causare danni all'ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive.

Che si tratti di materia ambientale rimessa alla competenza statale è di tutta evidenza: basti infatti considerare che non ha senso una settoriale competenza regionale riferita alla immissione in natura di individui, ancorché non integranti il concetto di specie, che, come nei fiumi, influenzano i territori di altre Regioni.

7.– Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 35, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che, invadendo la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente», ha autorizzato l'immissione di specie non autoctone, giacché anche la sola immissione di un numero indefinito di individui alloctoni, benché sterili, rientra nella dedotta competenza statale.

8.– Deve essere, altresì, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019 che, a far data dal 1° gennaio 2020, ha sostituito il testo dell'impugnato art. 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 con una disposizione sostanzialmente coincidente.

9.– La seconda delle disposizioni impugnate dallo Stato (art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018) prevede, in attuazione dell'art. 18, comma 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), «l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria nel periodo intercorrente fra il 1° ottobre e il 30 novembre», salva la facoltà della Giunta regionale, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), di modificare tale integrazione.

10.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione degli artt. 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. in relazione, rispettivamente, alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio,

del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, alla direttiva (CEE) 79/409 del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l'adozione del calendario venatorio con legge, piuttosto che con provvedimento amministrativo, non consente la previa acquisizione del parere dell'ISPRA e non garantisce la flessibilità necessaria ad adattarne le prescrizioni ad eventuali e imprevedibili cambiamenti delle circostanze di fatto.

11.– La questione è fondata.

12.– L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex multis, sentenze n. 258 del 2019, n. 193 e n. 90 del 2013, e n. 20 del 2012).

Infatti, la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna perché vi è motivo di ritenere che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo (sentenza n. 20 del 2012).

Questa scelta risponde, altresì, all'esigenza di garantire un'adeguata istruttoria, anche tramite il parere obbligatorio dell'ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, consenta alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto (in tal senso, sentenza n. 209 del 2014).

La legge statale, dunque, prevede che le Regioni provvedano nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge, sicché è illegittimo l'impiego della legge-provvedimento nell'adozione del calendario venatorio (sentenze n. 90 del 2013 e n. 20 del 2012).

13.– La norma impugnata di cui all'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, disponendo espressamente l'aggiunta di due giornate di caccia settimanali, si pone in contrasto con tale obbligo e comporta un'illegittima invasione della sfera di competenza statale in materia ambientale.

Né in senso contrario può essere accolto l'argomento della difesa della Regione che, riferendosi alla facoltà di modificazione riconosciuta dalla norma in capo alla Giunta regionale, sostiene che il procedimento amministrativo introdotto da quest'ultima disposizione consentirebbe il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Infatti, l'esercizio di tale facoltà della Giunta regionale è solo di modifica, mentre l'integrazione delle giornate di caccia è illegittimamente prevista dalla disposizione regionale impugnata.

14.– L'accoglimento della questione per la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, comporta l'assorbimento delle altre censure.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli art. 35, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2019, n. 31 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2020).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 luglio 2020.

## **Sentenza: 22 luglio 2020, n. 187**

**Materia:** ordinamento civile

**Parametri invocati:** violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art.12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dall'art. 12, comma 2, lettera b), della l.r. della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della l.r. Valle d'Aosta n. 5 del 2019

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art.12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), per prospettato contrasto con plurimi parametri statutari, costituzionali e con norme interposte. L'art. 5 della legge regionale impugnata sostituisce il corrispondente art. 5 della l.r. della Regione autonoma Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27 e sotto la rubrica "Tariffa del servizio idrico integrato", nei commi specificamente sottoposti a censura, così testualmente dispone: "2. *La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto, alla fognatura e alla depurazione delle acque reflue, tenuto conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia.* 3. [...] 4. *A decorrere dall'anno 2019, sono istituite: a) la componente tariffaria aggiuntiva per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione; b) la componente tariffaria perequativa per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.* 5. *Le componenti di cui al comma 4 sono espresse in centesimi di euro e si calcolano sulla quota fissa dei singoli servizi di acquedotto, fognatura e depurazione a carico di ciascun utente del servizio idrico integrato. Entro il 30 settembre di ogni anno, la Giunta regionale determina, con propria deliberazione, l'ammontare delle componenti tariffarie aggiuntiva e perequativa. In caso di mancata determinazione, si applica l'ammontare definito nell'anno precedente. Tali componenti non sono dovute con riferimento alle tariffe del servizio idrico integrato afferenti all'anno 2018.* 6. *Presso il BIM sono istituiti: a) il fondo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria aggiuntiva di cui al comma 4, lettera a), versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi; b) il fondo perequativo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli*

*introiti della componente tariffaria perequativa di cui al comma 4, lettera b), versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare un meccanismo perequativo a livello regionale per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico. 7. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite le modalità amministrative e contabili per la gestione dei fondi, nonché per l'erogazione dei finanziamenti a favore dei subATO e dei bonus a favore degli utenti aventi diritto. 8. [...] 9. Le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente, sono disposte con deliberazione della Giunta regionale.*”.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, con l'introdurre le disposizioni specificamente impugnate, si sarebbe posto in contrasto con i “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, con il “rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali” e con le “norme fondamentali delle riforme economiche sociali”, di cui all'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettere e), ed s) della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, nonché la normativa interposta di cui agli articoli 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e 10, comma 14, del d.l. 70/2011 convertito con modificazioni in legge 12 luglio 2011, n. 106. A ledere i parametri descritti sarebbero, appunto, il comma 2, nella parte in cui demanda alla Giunta regionale la determinazione dei modelli tariffari del ciclo idrico, senza far cenno all'obbligo di conformarsi alle “direttrici” della metodologia tariffaria statale, di cui all'art. 4 della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) del 28 dicembre 2015, n. 664 (Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2). Il comma 4, nella parte in cui prevede l'istituzione di due distinte componenti tariffarie (una di carattere aggiuntivo e l'altra di carattere perequativo), per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, in contrasto con la metodologia tariffaria statale “da applicare sull'intero territorio nazionale”, ai sensi dell'art. 4 della citata delibera. I commi 5, 6 e 7, recanti previsioni di dettaglio, nella parte in cui non ne preciserebbero il carattere aggiuntivo rispetto ai meccanismi, operanti sull'intero territorio nazionale. Il comma 9, nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale il compito di disporre con propria deliberazione “le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente”, senza far cenno alcuno all'obbligo espresso di conformarsi alle “direttrici” della metodologia tariffaria statale. Per la Corte, le questioni relative all'art. 5 della legge regionale impugnata non sono fondate. Quanto al comma 2 del predetto articolo, la Corte richiama una precedente sentenza la 142/2015, dove era già stato superato il controllo di legittimità costituzionale e conferma la non fondatezza del ricorso. Veniva, infatti, riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta “una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva [...] dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo”. E ciò in base alla normativa statutaria e di sua attuazione, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e che, a seguito di quest'ultima, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per cui la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Regioni o Province ad autonomia speciale. La Corte, dopo una verifica degli altri commi censurati sempre dell'articolo 5 della l.r. 5/2019 impugnata rileva che alla luce della normativa statale di riferimento le questioni poste non sono fondate. L'impugnativa dello Stato è poi rivolta al successivo art. 12 della l.r. 5/2019 che, sub lettera b) del suo comma 2, modifica l'art. 9 della l.r. 20/2012 aggiungendovi il comma 2-bis che così testualmente dispone: “*Ai fini della redazione del piano di riordino fondiario, qualora nell'area interessata risultino beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, il Consorzio convoca l'assemblea dei consorziati affinché i soggetti interessati possano dichiarare, alla presenza di un notaio, le ragioni per vantare l'eventuale titolarità dei predetti beni. L'assemblea si pronuncia su tali dichiarazioni, approvandole ai fini della predisposizione del piano di*

*assegnazione dei terreni di cui al comma 2, lettera b), con la maggioranza di cui all'articolo 5, comma 3. A tali fini, il notaio verbalizza le generalità dei dichiaranti e, per ognuno di loro, le particelle catastali e le quote di proprietà di cui essi vantano la titolarità, dando atto, nello stesso verbale, che nessuno dei presenti abbia dichiarato di vantare, sui predetti beni, altri diritti di godimento. Resta ferma, in caso di esito negativo della procedura, la possibilità, per il Consorzio, di dare atto che i predetti beni sono ricompresi nel piano di riordino subordinatamente all'avvio, ove consentito dalla normativa vigente e previa dichiarazione di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del procedimento espropriativo di cui alla legge regionale 2 luglio 2004, n. 11 (Disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità in Valle d'Aosta. Modificazioni delle leggi regionali 11 novembre 1974, n. 44, e 6 aprile 1998, n. 11)".* La disposizione regionale è denunciata dal ricorrente per contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, e in particolare per l'inerenza a materie pertinenti all'ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza esclusiva dello Stato. Per la Corte, nel merito, la questione è fondata per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. La disposizione impugnata prevede che, in relazione a beni che risultino "intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi", l'assemblea dei consorziati accerti, alla presenza di un notaio, l'esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi. E con ciò innegabilmente essa incide su istituti propri del diritto civile. Per di più, con lo stabilire che, ove non risultino soggetti che possano vantare diritti di proprietà sui beni suddetti, questi siano "ricompresi nel piano di riordino", la norma censurata viola le disposizioni codicistiche a tenore delle quali, invece, "in mancanza di altri successibili l'eredità è devoluta allo Stato" (art. 586 cod. civ.) e "i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato" (art. 827 cod. civ.). La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dall'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 9 della legge della regione autonoma Valle d'Aosta 18 luglio 2012, n. 20 (Disposizioni in materia di riordino fondiario).

SENTENZA N. 187

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 giugno-2 luglio 2019, depositato in cancelleria il 2 luglio 2019, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nella udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Vengono all'esame di questa Corte l'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, e l'art.12 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), oggetto della impugnazione avverso gli stessi proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, per prospettato contrasto con plurimi parametri statutari, costituzionali e con norme interposte.

2.– L'art. 5 della legge regionale impugnata sostituisce il corrispondente art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato) e, sotto la rubrica «Tariffa del servizio idrico integrato», nei commi specificamente attinti da censura, così testualmente dispone:

«2. La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto, alla fognatura e alla depurazione delle acque reflue, tenuto conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia. 3. [...] 4. A decorrere dall'anno 2019, sono istituite: a) la componente tariffaria aggiuntiva per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione; b) la componente tariffaria perequativa per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. 5. Le componenti di cui al comma 4 sono espresse in centesimi di euro e si calcolano sulla quota fissa dei singoli servizi di acquedotto, fognatura e depurazione a carico di ciascun utente del servizio idrico integrato. Entro il 30 settembre di ogni anno, la Giunta regionale determina, con propria deliberazione, l'ammontare delle componenti tariffarie aggiuntiva e perequativa. In caso di mancata determinazione, si applica l'ammontare definito nell'anno precedente. Tali componenti non sono dovute con riferimento alle tariffe del servizio idrico integrato afferenti all'anno 2018. 6. Presso il BIM sono istituiti: a) il fondo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria aggiuntiva di cui al comma 4, lettera a), versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi; b) il fondo perequativo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria perequativa di cui al comma 4, lettera b), versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare un meccanismo perequativo a livello regionale per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico. 7. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite le modalità amministrative e contabili per la gestione dei fondi, nonché per l'erogazione dei finanziamenti a favore dei subATO e dei bonus a favore degli utenti aventi diritto. 8. [...] 9. Le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente, sono disposte con deliberazione della Giunta regionale».

2.1.– Secondo il ricorrente, il riferito art. 5, con l'introdurre le disposizioni specificamente impuginate, si sarebbe posto in contrasto con i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», con il «rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali» e con le «norme fondamentali delle riforme economiche sociali», di cui all'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettere e), ed s), della Costituzione in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, nonché la normativa interposta di cui agli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106.

2.1.1.– A ledere i suddetti parametri sarebbero, appunto:

a) il comma 2, nella parte in cui demanda alla Giunta regionale la determinazione dei modelli tariffari del ciclo idrico, senza far cenno all'obbligo di conformarsi alle «direttrici» della metodologia tariffaria statale, di cui all'art. 4 della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

(AEEGSI) del 28 dicembre 2015, n. 664 (Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2);

b) il comma 4, nella parte in cui prevede l'istituzione di due distinte componenti tariffarie (una di carattere aggiuntivo e l'altra di carattere perequativo), per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, in contrasto con la metodologia tariffaria statale «da applicare sull'intero territorio nazionale», ai sensi dell'art. 4 della citata delibera;

c) i commi 5, 6 e 7, recanti previsioni di dettaglio, nella parte in cui non ne preciserebbero il carattere aggiuntivo rispetto ai meccanismi – operanti sull'intero territorio nazionale – basati sull'istituzione delle componenti tariffarie perequative U12 e U13, volte rispettivamente alla promozione della qualità tecnica «da applicarsi a tutte le utenze del servizio idrico integrato come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto di fognatura e di depurazione, ed alla perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico da applicarsi a tutte le utenze del servizio idrico integrato ubicate sul territorio nazionale, diverse da quelle dirette in condizione di disagio economico sociale, come maggiorazione al corrispettivo di acquedotto»;

d) il comma 9, nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale il compito di disporre con propria deliberazione «le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite della normativa statale vigente», senza far cenno alcuno all'obbligo espresso di conformarsi alle “direttrici” della metodologia tariffaria statale.

2.2.– Nell'eccepire l'infondatezza delle censure formulate dal ricorrente, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste richiama, in premessa, l'«ampio ventaglio di potestà legislative variamente riconducibili al settore del servizio idrico integrato», conferitole dagli artt. 2, primo comma (lettere f, g, i, m), e 3, primo comma (lettere l, o), del proprio Statuto speciale e dall'art. 1 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche).

Sostiene, quindi, che:

a) la formula del comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2019 sia «del tutto sovrapponibile» a quella del comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 27 del 1999, come già modificato dall'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e alla legge regionale 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi»: norma, quest'ultima, che ha già superato il vaglio di legittimità. Con sentenza n. 142 del 2015 – sottolinea la resistente – questa Corte ha ritenuto, infatti, che il potere di approntare i modelli tariffari del ciclo idrico attribuito alla Giunta regionale dall'art. 5 della citata legge reg. n. 5 del 2014 costituisca immediata e diretta estrinsecazione dell'autonomia legislativa garantita alla Regione nella disciplina del servizio idrico integrato, fermo restando l'obbligo di allinearsi alle “direttrici” della metodologia tariffaria statale, logicamente implicato dall'inciso «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia», testualmente riprodotto anche in chiusura della disposizione ora in esame;

b) le componenti tariffarie, «aggiuntiva e perequativa», istituite dal comma 4 del medesimo art. 5, si inscrivano tra le voci di costo suscettibili di concorrere, nel quadro delle “direttrici” statali, all'articolazione del modello tariffario, configurandosi come «eventuale anticipazione per il

finanziamento dei nuovi investimenti», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), della deliberazione dell'AEESGI del 28 dicembre 2015;

c) la regolamentazione delle suddette componenti tariffarie, di cui ai successivi commi 5, 6 e 7 della norma in esame, si collochi anch'essa nell'alveo della speciale autonomia facente capo ad essa Regione in tema di servizio idrico integrato;

d) l'intervento della Giunta regionale, previsto dal comma 9 dello stesso impugnato art. 5, sia «concepito proprio allo scopo di assicurare la congruità della tariffa regionale con le “direttrici” della metodologia tariffaria statale».

2.3.– Le questioni relative all'art. 5 della legge regionale impugnata non sono fondate.

2.3.1.– Quanto al comma 2 del predetto articolo, è decisiva la considerazione della effettiva sua testuale corrispondenza, nella parte che qui rileva, al (sostituito) comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 27 del 1999 (cui risale l'attribuzione alla Regione della competenza regolatoria in materia tariffaria), come già modificato dall'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2014 (che ha demandato alla Giunta regionale l'esercizio di tale competenza).

Detta ultima disposizione, come esattamente ricordato dalla resistente, ha già superato il controllo di legittimità costituzionale con la sentenza n. 142 del 2015.

In questa pronuncia è stata, infatti, riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva [...] dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo». E ciò in base alla normativa statutaria e di sua attuazione, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e che, a seguito di quest'ultima, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per cui la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Regioni o Province ad autonomia speciale.

In ragione di tali premesse, nella succitata sentenza, questa Corte ha escluso che la disposizione, in quella sede denunciata, contrastasse con il parametro dell'art. 2, primo comma, dello statuto (rispetto al limite di esercizio delle competenze regionali, anche primarie, costituito dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica). Ed ha conclusivamente, quindi, affermato che la previsione, in quella norma contenuta, per cui la competenza regolatoria in materia tariffaria doveva essere esercitata dalla Giunta regionale «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia», logicamente implicava che la suddetta Giunta dovesse anche «conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale», risultando così «salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente di qualità, nonché la tutela degli utenti finali».

La disposizione ora in esame si sovrappone alla lettera, in parte qua, a quella recata dal comma 2 dell'art. 5 della legge reg. n. 5 del 2014, posto che la definizione dei modelli tariffari nuovamente demandata alla Giunta è identicamente subordinata al «rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia»: questi ultimi comprensivi, appunto, delle “direttrici” della metodologia tariffaria statale.

Dal che, dunque, l'infondatezza della questione (relativa al comma 2) sin qui esaminata.

2.3.2.– In relazione alla successiva disposizione di cui al comma 4 dell'impugnato art. 5, ciò che forma oggetto di contestazione è, come detto, la istituzione, ivi prevista, di due componenti tariffarie, che il ricorrente assume adottate dalla Regione in contrasto con la normativa statale.

2.3.2.1.– È opportuna, ai fini dell'esame di questa censura, una previa ricognizione della normativa statale di riferimento.

La succitata deliberazione dell'AEEGSI n. 664 del 2015:

all'art. 1, precisa, appunto, che nelle «Province autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni a statuto speciale che avessero eventualmente legiferato in materia di criteri per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, trovano applicazione le “direttrici” della metodologia tariffaria statale, come individuate all'Articolo 4 del presente provvedimento»;

all'art. 2, detta le definizioni delle componenti di costo e le modalità di approvazione del metodo tariffario e, segnatamente, tra le componenti di costo annovera (2.1): «c) eventuale anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti», altresì precisando che «2.2. La determinazione delle componenti di costo di cui al precedente comma 2.1 e l'aggiornamento delle tariffe applicate sono effettuati in conformità all'Allegato A alla presente deliberazione, di cui forma parte integrante e sostanziale»;

all'art. 4, stabilisce che «Le “direttrici” della metodologia tariffaria statale, da applicare sull'intero territorio nazionale, sono individuate, a tutela dell'utenza e dei livelli minimi di qualità del servizio, nelle disposizioni del presente provvedimento che afferiscono: a) alle componenti di costo ammissibili al riconoscimento tariffario come descritte al precedente Articolo 2, nonché alla struttura del vincolo ai ricavi del gestore (VRG) di cui all'Articolo 8 dell'Allegato A»;

all'art. 20 dell'Allegato A, reca la disciplina del «Fondo nuovi investimenti», stabilendo che è «fatto obbligo al gestore del SII di destinare esclusivamente alla realizzazione dei nuovi investimenti individuati come prioritari nel territorio servito, o al finanziamento di agevolazioni tariffarie a carattere sociale, una quota del vincolo riconosciuto ai ricavi destinata al Fondo nuovi investimenti (FoNIa)»;

all'art. 33 del medesimo Allegato (come modificato dalla deliberazione del 27 dicembre 2017, 918/2017/R/IDR), disciplina la «Istituzione del Conto per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e disposizioni alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (Csea)», prevedendo al comma 1, che «[a] decorrere dall'1 gennaio 2016 è istituita la componente tariffaria UI2 per la promozione della qualità contrattuale dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, espressa in centesimi di euro per metro cubo ed applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto, di fognatura e di depurazione», e, al comma 1-bis che «[d]all'1 gennaio 2018, la componente tariffaria UI2 di cui al comma 33.1, prevalentemente destinata alla promozione della qualità tecnica, è pari a 0,9 centesimi di euro/metro cubo»;

in attuazione del d.P.C.m. 13 ottobre 2016 (Tariffa sociale del servizio idrico integrato), l'Allegato A alla deliberazione dell'AEEGSI del 21 dicembre 2017, 897/2017/R/IDR (Testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati) – poi modificato e integrato con deliberazioni del 5 aprile 2018, 227/2018/R/IDR, del 7 maggio 2019, 165/2019/R/COM, e del 14 gennaio 2020, 3/2020/R/IDR – ha, quindi, previsto, all'art. 9, la «Istituzione del Conto per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico», in particolare disponendo che «[a] decorrere dal 1° gennaio

2018 è istituita la componente tariffaria UI3 per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico di cui al precedente Articolo 6, espressa in centesimi di euro per metro cubo ed applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato ubicate sul territorio nazionale, diverse da quelle dirette che versino nelle condizioni di cui all'Articolo 2, comma 2.1, lett. a) e b), come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto, di fognatura e di depurazione».

Dunque, le “direttrici” statali:

- a) sono indirizzate alla «tutela dell'utenza e dei livelli minimi di qualità del servizio»;
- b) tra le componenti di costo includono la «eventuale anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti»;
- c) a tal fine preordinano una quota di un apposito fondo finalizzato, appunto, a «nuovi investimenti individuati come prioritari nel territorio servito» o al «finanziamento di agevolazioni tariffarie a carattere sociale»;
- d) al primo caso raccordano la componente tariffaria UI2, che riguarda «la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione» e, dal 1° gennaio 2018, «prevalentemente (la) promozione della qualità tecnica»;
- e) al secondo caso raccordano, dal 1° gennaio 2018, la componente tariffaria UI3 «per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico».

2.3.2.2.– Venendo, quindi, alla disposizione impugnata, la «componente tariffaria aggiuntiva», che questa prevede – «per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione», destinata ad alimentare il rispettivo fondo, per il finanziamento di «investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi» –, esibisce una evidente corrispondenza alla componente tariffaria statale U12, concernente, appunto, «la promozione della qualità dei servizi».

A sua volta, la componente tariffaria regionale «perequativa», volta ad alimentare il fondo «per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico», corrisponde alla componente tariffaria statale U13 «per la perequazione dei costi relativi all'erogazione del bonus sociale idrico».

2.3.2.3.– Le componenti tariffarie previste dalla norma regionale impugnata, al di là della loro denominazione, effettivamente sono, pertanto, rispondenti alle componenti statali U12 e U13, non essendo necessario – come dedotto dalla difesa regionale – che si debba replicare, da parte della Regione, «l'esatta corrispondenza “tassonomica” delle voci enucleate in sede regionale a quelle di provenienza statale».

Deve, dunque, escludersi che la resistente – nell'esercizio della competenza legislativa primaria, che in materia lo statuto le assegna e in cui è compresa l'individuazione dei “criteri” per la determinazione nelle componenti di costo delle tariffe del servizio idrico integrato – si sia, con la norma impugnata, posta in contrasto con le “direttrici” della normativa tariffaria statale.

2.3.3.– I successivi commi 5, 6 e 7 dell'impugnato art. 5 – che, come da prospettazione dello stesso ricorrente, recano disposizioni di dettaglio relative all'applicazione delle componenti tariffarie di cui al comma 4 – risultano di conseguenza anch'esse interne ad un perimetro di conformità alle “direttrici” della metodologia tariffaria statale.

2.3.4.– A sua volta, l'intervento della Giunta, volto ad integrare il metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, quale previsto dal comma 9, non può scindersi dalla sua dichiarata finalità di "adeguamento" alle componenti tariffarie della normativa statale.

2.3.5.– Da ciò, appunto, la non fondatezza di ogni censura rivolta all'art. 5 sin qui esaminato.

3.– L'impugnativa dello Stato è poi rivolta al successivo art. 12 della legge reg. n. 5 del 2019 che, sub lettera b) del suo comma 2, modifica l'art. 9 della legge reg. 18 luglio 2012, n. 20 (Disposizioni in materia di riordino fondiario), aggiungendovi il comma 2-bis che così testualmente dispone:

«Ai fini della redazione del piano di riordino fondiario, qualora nell'area interessata risultino beni intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, il Consorzio convoca l'assemblea dei consorziati affinché i soggetti interessati possano dichiarare, alla presenza di un notaio, le ragioni per vantare l'eventuale titolarità dei predetti beni. L'assemblea si pronuncia su tali dichiarazioni, approvandole ai fini della predisposizione del piano di assegnazione dei terreni di cui al comma 2, lettera b), con la maggioranza di cui all'articolo 5, comma 3. A tali fini, il notaio verbalizza le generalità dei dichiaranti e, per ognuno di loro, le particelle catastali e le quote di proprietà di cui essi vantano la titolarità, dando atto, nello stesso verbale, che nessuno dei presenti abbia dichiarato di vantare, sui predetti beni, altri diritti di godimento. Resta ferma, in caso di esito negativo della procedura, la possibilità, per il Consorzio, di dare atto che i predetti beni sono ricompresi nel piano di riordino subordinatamente all'avvio, ove consentito dalla normativa vigente e previa dichiarazione di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del procedimento espropriativo di cui alla legge regionale 2 luglio 2004, n. 11 (Disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità in Valle d'Aosta. Modificazioni delle leggi regionali 11 novembre 1974, n. 44, e 6 aprile 1998, n. 11)».

3.1.– La suddetta disposizione regionale è denunciata dal ricorrente per contrasto «con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», e in particolare per l'inerenza a materie pertinenti all'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. di competenza esclusiva dello Stato.

3.2.– Di tale questione la Regione resistente ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità per genericità della motivazione, per poi comunque contestarne la fondatezza.

La procedura in questione – ascrivibile alla competenza legislativa primaria della Regione in tema di «piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» e di «usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali», radicata, rispettivamente, nelle lettere e) ed o) dell'art. 2, primo comma, dello statuto – risponderebbe alla finalità di consentire, in vista del riassetto catastale del territorio, la ricognizione delle pretese fondate sull'eventuale titolarità dei beni ivi elencati, la quale non potrebbe che essere affermata «sulla scorta della pertinente disciplina civilistica dettata a livello statale».

3.3.– L'eccezione preliminare di inammissibilità della questione relativa all'art. 12 della legge regionale impugnata è superabile.

Il ricorso, nella sua pur sintetica formulazione, consente, infatti, anche in relazione a detta ultima disposizione, di individuare, con sufficiente chiarezza, il parametro asseritamente violato (correlato alla competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», non contemplata dallo statuto di autonomia della resistente), la normativa interposta e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso, per interferenza della introdotta procedura regionale per la redazione del piano di riordino fondiario con la disciplina civilistica in materia di successione.

3.4.– Nel merito, la questione è fondata per violazione, appunto, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (assorbita restando ogni altra censura).

La disposizione impugnata prevede, infatti, come detto, che, in relazione a beni che risultino «intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi», l'assemblea dei consorziati accerti, alla presenza di un notaio, l'esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi. E con ciò innegabilmente essa incide su istituti propri del diritto civile.

Per di più – con lo stabilire che, ove non risultino soggetti che possano vantare diritti di proprietà sui beni suddetti, questi siano «ricompresi nel piano di riordino» – la norma censurata viola le disposizioni codicistiche a tenore delle quali, invece, «[i]n mancanza di altri successibili l'eredità è devoluta allo Stato» (art. 586 cod. civ.) e «[i] beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato» (art. 827 cod. civ.).

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dall'art. 12, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 24 aprile 2019, n. 5 (Disposizioni collegate al primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 9 della legge della regione autonoma Valle d'Aosta 18 luglio 2012, n. 20 (Disposizioni in materia di riordino fondiario);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2019, promosse – in riferimento agli artt. 2, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, in relazione agli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e 10, comma 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106 – dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente e Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

## **Sentenza: 6 luglio 2020, n. 189**

**Materia:** responsabilità amministrativa; pubblico impiego

**Parametri invocati:** articoli 3, 81, 97, primo e secondo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), 119, primo comma, della Costituzione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol

**Oggetto:** art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) e art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999)

### **Esito:**

- 1) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 12/83;
- 2) dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1-bis e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 3/99;
- 3) dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost.;
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, Cost.

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Autonoma Trentino- Alto Adige, nell'incidenza del giudizio di parifica della Provincia Autonoma di Trento, solleva questione di legittimità costituzionale delle norme riportate in oggetto.

In particolare la norma del 1999 reca l'interpretazione autentica della disposizione del 1983.

La normativa del 1983 disciplina il rimborso delle spese legali a favore degli amministratori e dei dipendenti assolti da imputazioni di responsabilità penale o contabile o nei cui confronti sia stata respinta una contestazione di responsabilità civile.

Nel '99, il legislatore provinciale interpreta in via autentica questa disciplina, esplicitando che la norma si applica anche nelle fasi preliminari dei procedimenti di contestazione di responsabilità e nelle ipotesi di proscioglimento in rito, ad esempio in caso di archiviazione.

Preliminarmente, la Corte costituzionale sfronda le questioni sollevate, reputando la rilevanza della sola questione relativa all'articolo 18, comma 1, della legge della Provincia Autonoma di Trento 3/99.

La Corte fa notare come la disposizione verta in materia di rapporto di servizio, più che di rapporto di impiego, dando vita dunque all'esercizio della competenza legislativa (primaria esclusiva per la Provincia autonoma) relativa alla materia dell'ordinamento e organizzazione degli uffici.

Con ciò, escludendo che vengano in rilievo profili di inerenza al rapporto di impiego, come noto, ormai privatizzato, viene esclusa la violazione delle competenze esclusive statali in materia di ordinamento civile.

Insussistente la violazione di competenza, perde consistenza anche la violazione ipotizzata relativamente all'articolo 81 della Costituzione, non emergendo un difetto di copertura della spesa.

Per quanto riguarda la putativa violazione degli altri parametri costituzionali, i giudici costituzionali fanno osservare:

- in riferimento all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, che la disciplina non va ad interferire con la regolazione delle spese nel giudizio contabile, essendo di tutta evidenza come tale aspetto sia da distinguere dal rapporto che si instaura fra Amministrazione e dipendente o amministratore, il quale abbia anticipato spese di difesa;
- in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, che la norma semplicemente estende in via discrezionale, da parte del legislatore locale, la tutela dei titolari del rapporto di servizio, rispetto alla quale non sussiste un limite interno alla competenza del legislatore medesimo; in altre parole una simile estensione potrebbe essere attuata anche da altre regioni;
- in riferimento all'articolo 119 della Costituzione, che possono essere richiamate le stesse osservazioni svolte in relazione alla prospettata violazione dell'articolo 81 Cost..

Conclusivamente, la Corte dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

SENTENZA N. 189

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), promosso dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 29 luglio 2019, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

uditi il Giudice relatore Aldo Carosi, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giuliano Amato, gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento, nell'udienza pubblica del 24 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e d), in collegamento da remoto, su richiesta degli avvocati Nicolò Pedrazzoli, Giandomenico Falcon e Luigi Manzi pervenute in data 8 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in sede di parifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento relativo all'esercizio 2018, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), e dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999).

Il censurato art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983 disciplina il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati. L'art. 18 della legge prov. Trento n. 3 del 1999 – così come modificato dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)» – oltre a integrare detta disciplina, ne reca l'interpretazione autentica, disponendo che il rimborso debba essere riconosciuto anche per le spese afferenti alle fasi preliminari dei citati giudizi e nei casi di archiviazione.

2.– Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Esse inciderebbero sulle materie «ordinamento civile», «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», cui ricondurre i giudizi di responsabilità contabile: da un lato, sarebbe regolato un aspetto del rapporto di lavoro del dipendente pubblico che dovrebbe ricevere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale; dall'altro, il rimborso costituirebbe una spettanza civilistica di derivazione processuale, regolata dalla legislazione statale.

La disciplina censurata, inoltre, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, determinerebbe un aggravio della spesa, riverberandosi negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Infine, le disposizioni in esame violerebbero anche gli artt. 97, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., in quanto esse, da un lato, porrebbero una disciplina più permissiva rispetto a quella statale e, dall'altro, inciderebbero sulla competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'anno della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile.

In punto di rilevanza, il giudice a quo riferisce di non aver provveduto alla parificazione del capitolo n. 151750-003, per l'importo (parziale) di euro 146.176,08, erogato a titolo di rimborso degli oneri sopportati dai dipendenti provinciali nell'ambito di procedimenti contabili definiti con archiviazione o di giudizi di responsabilità conclusi con pronunce in rito. Ove le disposizioni censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, l'esborso risulterebbe privo di fondamento normativo e sarebbe preclusa l'integrale parificazione del capitolo menzionato.

3.– Occorre preliminarmente esaminare le eccezioni d'inammissibilità formulate dalla difesa della Provincia autonoma di Trento.

3.1.– In primo luogo, è eccepito il difetto di rilevanza di tutte le questioni sollevate, assumendo che, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti debba limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale, anziché svolgere un

controllo delle possibili illegittimità di voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate.

3.1.1.– L'assunto non è condivisibile.

Questa Corte ha già chiarito che lo statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la relativa normativa di attuazione non derogano al regime del giudizio di parifica sul rendiconto, il quale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato» (sentenza n. 72 del 2012).

I caratteri del procedimento di parifica sono stabiliti dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti») e ulteriormente specificati dall'art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile anche alle Province autonome (sentenza n. 138 del 2019). Essi rendono il procedimento di parifica ascrivibile al novero dei «controlli di legittimità-regolarità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018). In tale sede, «“la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenza n. 226 del 1976) [...], risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). È evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate, il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Nella fattispecie, infatti, il rimborso sarebbe avvenuto «senza fondamento normativo e senza valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente. Tuttavia la vigenza della legge [...] imporrebbe alla sezione di controllo di validare il risultato di amministrazione, salva appunto la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità» (ex plurimis, sentenza n. 112 del 2020), onde la sussistenza della rilevanza.

3.2.– In secondo luogo, la Provincia autonoma di Trento nega che nel giudizio di parificazione siano rinvenibili i caratteri del giudizio incidentale, quale modalità di accesso al sindacato di costituzionalità alternativa rispetto al ricorso in via principale, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

Anche tale assunto è privo di fondamento.

Questa Corte, infatti, ha ravvisato nel procedimento di parificazione tutte le condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, vale a dire: «a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica

esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") (sentenza n. 89 del 2017)» (sentenza n. 196 del 2018).

Nel caso di specie, peraltro, l'ordinanza di rimessione dà ampia contezza di come si sia concretamente sviluppato il contraddittorio con la Provincia autonoma.

3.3.– In via subordinata, la Provincia autonoma di Trento eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative alle disposizioni diverse da quelle che disciplinano il rimborso ai dipendenti provinciali delle spese sostenute nell'ambito di procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione, ai sensi dell'art. 69 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), o di giudizi di responsabilità amministrativo-contabile definiti con pronunce in rito, unici oneri per il cui ammontare il capitolo n. 151750-003 non è stato parificato in ragione del dubbio di costituzionalità.

3.3.1.– L'eccezione è fondata.

Le argomentazioni del rimettente evidenziano come, ai fini della parificazione, le sole disposizioni rilevanti siano quelle che impongono di validare, per la determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le somme inerenti ai rimborsi erogati ai dipendenti coinvolti in procedimenti contabili conclusi con l'archiviazione o con pronunce in rito, consentendo così di «circoscrivere il petitum a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti» (sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso di specie, tale normativa va identificata nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, il quale, presentandosi come disposizione di interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, ma essendo cionondimeno innovativo, riconosce: a) «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi [...] contabili» (primo periodo); nonché, b) «il rimborso delle spese legali [...] anche nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione [...] del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile» (secondo periodo).

Va inoltre rilevato che, sebbene il petitum dell'ordinanza di rimessione investa l'intero contenuto dispositivo dell'art. 18, le argomentazioni e le censure del rimettente risultano riferite esclusivamente al primo comma dello stesso. Del resto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni dei successivi commi 1-bis e 2 dell'art. 18, oltre che sfornite di un adeguato corredo motivazionale, non soddisfano neppure il requisito della rilevanza nel giudizio a quo e devono, pertanto, ritenersi inammissibili.

La rilevanza deve essere, dunque, limitata alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, nella parte in cui si riferisce ai dipendenti provinciali e al procedimento contabile, mentre sono inammissibili, per difetto di rilevanza nel giudizio a quo, le questioni relative all'art. 92 legge prov. Trento n. 12 del 1983.

4.– Tanto premesso e così delimitato il thema decidendum, si può procedere all'esame delle questioni aventi a oggetto l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999.

4.1.– In via preliminare, va dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 97, secondo comma, Cost., che è parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica (sentenze n. 146 del 2019, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018).

4.2. – In riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., cui si correla quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., la Provincia autonoma di Trento eccepisce che il rimettente avrebbe dovuto evocare il parametro di competenza vigente al momento dell'emanazione delle norme denunciate, anteriore alla modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione, e confrontarsi con la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

4.2.1.– Entrambe le eccezioni sono infondate.

Quanto alla prima, occorre rilevare che il riconoscimento del rimborso delle spese processuali anche nell'ipotesi in cui è disposta l'archiviazione è stato introdotto nell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 dall'art. 28, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2014)», ossia successivamente alla modifica del Titolo V della Costituzione.

In ogni caso, va evidenziato che «[l]'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001» (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2013), limite «rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati», così divenendo irrilevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V (sentenza n. 282 del 2004).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa», parimenti richiamate dal rimettente e indicate dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. come di competenza esclusiva del legislatore statale.

Quanto alla seconda eccezione, si rammenta che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «[l]'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), limita l'applicabilità dell'art. 117 Cost., nel testo introdotto da quest'ultima legge, alle parti in cui esso assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può [...] prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio principale, [...] e dallo spiegare in quale rapporto esse si trovino con l'invocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale» (ex plurimis, sentenza n. 52 del 2017).

Nel caso in esame, il rimettente ha assolto al citato onere argomentativo, ritenendo che la disciplina censurata esuli dalla materia «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, 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»), in quanto riconducibile, a suo avviso, alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento ai citati parametri, non è fondata.

5.1.– Occorre premettere che il rimettente deduce la violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., cui sarebbe correlata quella degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. in quanto la spesa indebitamente consentita dalla disciplina censurata determinerebbe, come inevitabile conseguenza, un aggravio della finanza provinciale, incidendo negativamente sull'equilibrio del bilancio.

Alla stregua dell'ormai costante giurisprudenza di questa Corte, come già detto, sono ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, evocati in correlazione funzionale con i primi, ove si traducano «immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 196 del 2018).

5.2.– Nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 92, comma 1, della legge prov. Trento n. 12 del 1983, la disposizione censurata riconosce «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile».

Nella disciplina oggetto di censura, viene dunque in rilievo l'estensione della rimborsabilità delle spese per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. La disposizione censurata introduce, infatti, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale.

5.3.– In via preliminare, si deve rilevare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina del trattamento giuridico e economico dei dipendenti pubblici, anche delle Regioni e delle Province autonome, va ricondotta, per i profili privatizzati del rapporto, alla materia dell'ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I profili “pubblicistico-organizzativi” ad esso afferenti rientrano, invece, nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi nella competenza legislativa residuale delle Regioni prevista dall'art. 117, quarto comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 128 e n. 25 del 2020, n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Infine, la disciplina della responsabilità amministrativa, nella quale i profili sostanziali della stessa sono strettamente intrecciati con i poteri del giudice chiamato ad accertarla, è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni regionali (sentenze n. 337 del 2009, n. 200 del 2008, n. 184 del 2007 e n. 345 del 2004).

5.4.– Nella specie, con l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, è stata prevista la possibilità di rimborso delle spese sostenute per attività difensive svolte sia nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili, sia nei procedimenti conclusi con l'archiviazione. Tale intervento attiene non al rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» – bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità.

5.4.1.– Si tratta, invero, di finalità coerenti con la ratio della disciplina statale che – già con l’art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) – ha delimitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave. In questo modo, il legislatore statale ha inteso «predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all’eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell’attività amministrativa [...] determinando quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo [...]» (sentenza n. 371 del 1998).

Risulta ispirato alla medesima ratio anche l’art. 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l’occupazione), secondo cui «[l]e spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l’espletamento del servizio o con l’assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall’Avvocatura dello Stato [...]».

Nella stessa direzione si pone l’interpretazione autentica di quest’ultima disposizione, indicata dall’art. 10-bis, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all’evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248. Con espresso riferimento al giudizio contabile, esso, al comma 10, stabilisce che l’art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997 si interpreta nel senso che «il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all’articolo 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l’ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto [...]».

In tempi più recenti e con specifico riferimento ai giudizi di responsabilità contabile, l’art. 31, comma 2, cod. giust. contabile, ha stabilito che «[c]on la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell’amministrazione di appartenenza, l’ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa».

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto che questo apparato normativo risponde a un interesse generale, quello di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell’interesse dell’amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all’espletamento delle loro attività istituzionali (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 luglio 2015, n. 13861). Analogamente, il Consiglio di Stato ha affermato che il fine avuto di mira dal legislatore è volto a evitare «che il dipendente [...] tema di fare il proprio dovere» (Consiglio Stato, sezione quarta, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137).

5.5.– La realizzazione delle finalità sopra evidenziate può avvenire attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese sostenute nell’ambito del giudizio di accertamento della responsabilità, ma ciò non esclude che le stesse possano essere perseguite anche mediante l’estensione del rimborso a oneri economici affrontati in fasi procedimentali distinte dal giudizio, ovvero in giudizi definiti per questioni preliminari o pregiudiziali. È quanto prevede la disposizione censurata, che riconosce il

rimborso delle spese sostenute dai dipendenti provinciali per la difesa «nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione».

In quanto volta a soddisfare esigenze, di sicuro rilievo pubblicistico, attinenti all'organizzazione dell'amministrazione provinciale, secondo criteri di efficienza e qualità dei servizi, la disciplina provinciale in esame appare espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e non di quelle, evocate dal rimettente, che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., attribuisce in via esclusiva al legislatore statale.

Ciò impedisce, altresì, di ravvisare la lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la cui violazione, nella fattispecie, viene ammissibilmente dedotta dal giudice a quo in correlazione allo scopo, insito nelle materie di competenza esclusiva statale e segnatamente in quella dell'ordinamento civile, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale e non quale limite interno alla competenza provinciale ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia.

5.6.– Alla luce delle considerazioni che precedono, non assume rilievo, rispetto al diverso caso in esame, l'illegittimità dell'art. 12, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1, recante «Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni», per il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dichiarata dalla sentenza n. 19 del 2014.

5.7.– Da queste considerazioni discende che anche le questioni di legittimità costituzionale, «funzionalmente connesse» alle precedenti, sollevate in riferimento agli artt. 81 e 119, primo comma, Cost., sono parimenti non fondate.

Una volta riconosciuto che l'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa primaria di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto di autonomia, ed in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi, va infatti escluso che da ciò sia conseguita una lesione dei parametri costituzionali evocati.

6.– Infine, non è fondata neppure la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 103, secondo comma, Cost.

La disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'andamento della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente. Essa, come si è detto, si limita, infatti, a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l'amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.

Al riguardo va rilevato che – ferma restando la regolamentazione da parte del giudice contabile delle spese del relativo giudizio – deve essere distinto il rapporto che ha per oggetto il giudizio di responsabilità contabile da quello che si instaura fra l'incolpato, poi assolto o prosciolto, e l'amministrazione di appartenenza, relativamente al rimborso delle spese per la difesa. Sia la giurisprudenza ordinaria, sia quella amministrativa, infatti, hanno riconosciuto che tra i due rapporti non vi sono elementi di connessione, in ragione della diversità del loro oggetto (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 28 luglio 2017, n. 3779; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 marzo 2011, n. 5918, 24 marzo 2010, n. 6996, e 12 novembre 2003, n. 17014).

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento) sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1-bis e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'asestamento del bilancio per l'anno 1999), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevata in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), e 119, primo comma, Cost., dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 luglio 2020.

## **Sentenza: 9 luglio 2020, n. 194**

**Materia:** impiego pubblico, coordinamento della finanza pubblica, ordinamento civile

**Parametri invocati:** artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 64 e 75, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale); artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale); art. 22 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:**

1) illegittimità costituzionale parziale dei seguenti articoli:

- art. 64, comma 1, della l.r. 8/2018 nella parte in cui prevede il transito dei soggetti ivi indicati con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa;
- art. 75, commi 2 e 3, della medesima legge nella parte in cui non prevede il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122;
- art. 23 della l.r. 1/2019 nella parte in cui prevede il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato;

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli:

- art. 75, commi 2, 3, 4, della l.r. 8/2018 promosse in riferimento agli artt.81, 117, terzo comma, Cost.;
- art. 31, commi 1 e 2, della l.r. 1/2019 promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost.;
- art. 22 della l.r. 17/2019 promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.,

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'art. 64 (Tutela per i soggetti appartenenti al bacino "Emergenza Palermo" (PIP)) della legge in oggetto prevede il transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la società Resais spa, partecipata dalla Regione, di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni.

Il comma 2 dell'art. 75 della medesima legge, che sostituisce le parole «31 dicembre 2017» con le parole «30 giugno 2018», secondo il ricorrente, determinerebbe la proroga del termine entro il quale le aziende sanitarie provinciali (ASP), in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 222/2015 e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, sono autorizzate a prorogare i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria).

Il comma 3 del medesimo articolo, prevedendo che nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del d.lgs. 222/2015, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché amplierebbe il limite temporale di durata dei predetti contratti, contravvenendo alle disposizioni statali di cui all'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 e all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 222/2015, da ritenersi espressione di principi fondamentali nella materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 4 dell'art. 75 prevedendo che, al fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge 740/1970 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. 222/2015, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto tali disposizioni non garantirebbero che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

I medesimi commi dell'art. 75 della legge in oggetto sono stati inoltre censurati in riferimento all'art. 81 Cost.

L'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale) prevede che i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che «prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari [...], i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane [...]» transitino in apposita area speciale transitoria a esaurimento istituita presso la Resais spa, con la conseguente trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Esso è stato invece impugnato per violazione degli artt. 51, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e all'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016. Secondo il ricorrente, infatti, in primo luogo, per effetto di tale disposizione, i lavoratori assunti a tempo determinato, con modalità alternative al pubblico concorso, e quindi senza previo espletamento di una procedura concorsuale, accederebbero ai benefici della stabilizzazione, peraltro attraverso procedure integralmente riservate non rivolte, dunque, all'esterno. In secondo luogo, la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais spa, prescindendo dal piano dei fabbisogni, si porrebbe in contrasto con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. 175/2016; tale disposizione, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati. La disposizione censurata violerebbe, dunque, i principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui alle disposizioni statali indicate.

L'art. 31, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 1/2019, stabilisce, invece, che tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 222/2015, ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018, è inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740 del 1970 in atto vigenti. Tale disposizione è stata impugnata per violazione degli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in relazione al d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge 244/2007. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale, ampliando il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. 222/2015 e dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, ricomprirebbe nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto di impugnativa di cui al ricorso n. 44 del 2018; inoltre, si porrebbe in contrasto con l'indicato d.P.C.m., il quale costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario, al Servizio sanitario regionale (SSR).

Il comma 2 di tale articolo stabilisce che le ASP sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015, ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 222 del 2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle ASP della Regione. Anche tale disposizione è stata impugnata per contrasto con gli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in quanto le procedure selettive previste al comma 2 non sarebbero riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e al piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del d.lgs.75/2017, determinando risvolti onerosi non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

Infine, l'art. 22 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), nel prevedere, mediante linee guida dell'assessore regionale, la disciplina di rapporti di lavoro riconducibili alla legge 740/1970, introducendo, altresì, un regime di incompatibilità, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo cui la disciplina dei rapporti di lavoro è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile». Essa, inoltre, violerebbe gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una proroga dei contratti già oggetto di impugnativa, comportando oneri non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, e si porrebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, quali sono le disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN.

Per quanto concerne il merito, la Corte costituzionale ha suddiviso le questioni di legittimità costituzionale in due gruppi in ragione della connessione di argomenti.

Il primo gruppo ha ad oggetto le disposizioni che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale precario della Regione Siciliana e, dunque, l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

Il secondo gruppo ha, invece, ad oggetto le disposizioni che riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro nel settore della sanità penitenziaria e, dunque, l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Per quanto concerne il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, la Corte ha ritenuto fondata la questione avente ad oggetto l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo la Corte, la possibilità di una disciplina speciale per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare quale è la Resais spa (società costituita dall'ente siciliano per l'industria e che vede la Regione stessa come socio unico) non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione. In particolare, il transito presso di essa «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale», è previsto ex lege, in forza della disposizione censurata, con un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti, in via generale, formativi in corso presso amministrazioni pubbliche della Regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'«ordinamento civile» ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana. I soggetti beneficiari di tale misura sono soggetti impegnati in lavori socialmente utili e dunque in rapporti di tipo formativo, piuttosto che lavorativo, in favore di amministrazioni pubbliche della Regione; rapporti che, in forza della disposizione censurata, mutano – con l'effetto della loro stabilizzazione ex lege – in contratti a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa secondo non meglio definite “procedure di transito” e comunque non nel rispetto della disciplina delle eccedenze di personale e delle nuove assunzioni dettata, per le società a partecipazione pubblica, dal d.lgs.175/2016, segnatamente agli artt. 19, 20 e 25.

La Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, ha di recente ribadito «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)» (sentenza n. 25 del 2020).

Essa ha affermato che deve ritenersi integrata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012).

Ciò è vero anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana. La Corte ha infatti ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze 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).

La Corte ritiene fondata per le medesime ragioni anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento sia all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 in quanto principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, in particolare quanto alle assunzioni del personale.

La Corte ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così le sentenze n. 72 del 2013 e n. 51 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017); principi compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all’art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016. La Corte ha chiarito che vi è la possibilità della stabilizzazione di tali rapporti di lavoro a tempo determinato ma non già ex lege in forza della disposizione regionale dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua ma piuttosto nel rispetto e in applicazione della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dell’art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell’art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni.

Veniamo ora all’esame del secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, riguardanti il personale della sanità penitenziaria e concernenti l’art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l’art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l’art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento alla violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Con tali disposizioni il legislatore regionale ha prorogato la durata dei contratti a termine del personale sanitario, di cui alla legge n. 740 del 1970, con l’assunzione dell’onere economico conseguente a tale proroga. Per la Corte, la previsione di proroghe, rispettivamente al 30 giugno 2018 e al 31 dicembre 2018, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, integra la violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in relazione all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al cinquanta per cento della spesa

sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009). La Corte ha già affermato che tale disposizione reca un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 89 del 2014 e n. 61 del 2014).

Non è stata, invece, ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la disposizione censurata, rinviando alle procedure selettive di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al citato comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, garantisce il rispetto del limite di spesa indicato, e pertanto non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ugualmente non è stata ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana, n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 81 Cost. Ciò in quanto l'art. 103 di tale legge, nel prevedere che gli effetti della manovra finanziaria e la relativa copertura sono indicati nei prospetti allegati, conduce a escludere la violazione dell'art. 81 Cost.

Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., non sono state ritenute fondate. Per la Corte, con l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il legislatore regionale, in esecuzione di quanto disposto dalle norme di attuazione statutarie di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, ha dato seguito alle procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e di trasferimento del personale infermieristico (comma 2) che, ai sensi della legge n. 740 del 1970, era già titolare di contratti a tempo indeterminato con l'amministrazione penitenziaria. A tanto il legislatore regionale ha provveduto attraverso le risorse finanziarie di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015. L'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 deve essere interpretato, dunque, nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970. Così interpretato, esso non determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, con conseguente stabilizzazione degli stessi, come invece paventato dalla difesa dello Stato. Di qui l'insussistenza della violazione degli artt. 51 e 97 Cost. Poiché poi la disposizione censurata, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie, attua quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, non viola i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, né l'art. 81 Cost.

Non è stata ritenuta fondata neppure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Per la Corte, infatti, nel contesto del trasferimento dei rapporti della sanità penitenziaria nell'area della medicina convenzionata con il SSR, la disposizione censurata si limita a riconoscere che l'attribuzione degli incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata, ma non attribuisce all'Assessore regionale per la salute alcun potere regolatorio in deroga nell'adozione delle menzionate linee guida.

Ugualmente non fondate sono state ritenute le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. Viene infatti in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015 che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana.

SENTENZA N. 194

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 64 e 75, commi 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), degli artt. 23 e 31 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), e dell'art. 22 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), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 10-16 luglio 2018, il 24 aprile-3 maggio e il 17-23 dicembre 2019, depositati in cancelleria il 17 luglio 2018, il 3 maggio e il 24 dicembre 2019, iscritti, rispettivamente, al n. 44 del registro ricorsi 2018 e ai numeri 54 e 114 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018, n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019, e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati dello Stato Sergio Fiorentino e Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri, e gli avvocati Antonio Francesco Vitale e Marina Valli per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

## Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 17 luglio 2018 e iscritto al n. 44 del r. r. 2018, 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 l), della Costituzione, nei confronti, tra gli altri, dell'art. 64 della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale).

Il ricorrente osserva che l'art. 64 della legge regionale censurata, rubricato «Tutela per i soggetti appartenenti al bacino “Emergenza Palermo” (PIP)», dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, presso la società Resais spa, partecipata dalla Regione, di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni, sia di quelli appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP» di cui all'art. 19 della legge della Regione Siciliana 7 agosto 1997, n. 30 (Misure di politiche attive del lavoro in Sicilia. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85. Norme in materia di attività produttive e di sanità. Disposizioni varie), sia di quelli di cui al comma 6 dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 1° febbraio 2006, n. 4 (Riproposizione di norme in materia di consorzi di bonifica e di personale), integrata dall'art. 68 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Secondo il ricorrente la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con la disciplina della gestione del personale e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, di cui agli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e, dunque, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile».

2.– Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 75, commi 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria) e all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, ad avviso del ricorrente, il comma 2 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana citata – che sostituisce nel comma 5 dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario) le parole «31 dicembre 2017» con le parole «30 giugno 2018» – determinerebbe la proroga del termine entro il quale le aziende sanitarie provinciali (ASP), in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, sono autorizzate a prorogare i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria).

Inoltre, il ricorrente censura il comma 3 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, il quale prevede che nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015.

Dette disposizioni, ad avviso della difesa dello Stato, si porrebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché ampliavano il limite temporale di durata dei predetti contratti,

contravvenendo alle disposizioni statali di cui all'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007 e all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, da ritenersi espressione di principi fondamentali nella materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Secondo il ricorrente, inoltre, il successivo comma 4 dell'art. 75 – là dove prevede che, al fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge n. 740 del 1970 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate, ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (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), ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015 – violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto dette disposizioni non garantirebbero che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010.

I medesimi commi dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 sono inoltre censurati in riferimento all'art. 81 Cost.

Al riguardo il ricorrente afferma che le citate disposizioni sono suscettibili di determinare risvolti onerosi, incompatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

3.– Con ricorso depositato il 3 maggio 2019 ed iscritto al n. 54 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), per violazione degli artt. 51, 97, quarto comma, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017 e all'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016.

In particolare, il ricorrente afferma che la disposizione impugnata, nel prevedere che i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato che «prestano servizio presso gli enti in dissesto, gli enti deficitari [...], i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane [...]» transitano in apposita area speciale transitoria a esaurimento istituita presso la Resais spa, con la conseguente trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, violerebbe gli artt. 51, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché determinerebbe che i lavoratori assunti a tempo determinato, con modalità alternative al pubblico concorso, e quindi senza previo espletamento di una procedura concorsuale, accedano ai benefici della stabilizzazione, peraltro attraverso procedure integralmente riservate non rivolte, dunque, all'esterno.

Ad avviso del ricorrente, inoltre, la disposizione regionale si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, perché la costituzione di un'area transitoria ad esaurimento all'interno della società regionale Resais spa, prescindendo dal piano dei fabbisogni, si porrebbe in contrasto con la previsione di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016; tale disposizione, ai commi 5 e 6, impone alle amministrazioni pubbliche socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, e alle società partecipate di perseguire concretamente gli obiettivi assegnati.

La disposizione censurata violerebbe, dunque, i principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» di cui alle disposizioni statali indicate.

4.– Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale anche dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in relazione al d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007.

Il ricorrente osserva che la disposizione censurata, al comma 1, stabilisce che tutto il personale di sanità penitenziaria trasferito ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015, ed ancora in servizio alla data del 31 dicembre 2018, è inquadrato secondo specifiche modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per la salute, con l'istituzione di un ruolo ad esaurimento fino ai raggiunti limiti di età previsti dalla legge n. 740 del 1970 in atto vigenti.

In particolare, la disposizione regionale, ampliando il limite temporale stabilito al 31 dicembre 2017 dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 222 del 2015 e dall'art. 3, comma 5, della legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, ricomprenderebbe nel processo di stabilizzazione anche i rapporti di lavoro già oggetto di impugnativa di cui al ricorso n. 44 del 2018; inoltre, si porrebbe in contrasto con l'indicato d.P.C.m., il quale costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario, al Servizio sanitario regionale (SSR).

Il ricorrente censura, altresì, il comma 2 dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il quale stabilisce che le ASP sono autorizzate ad avviare selezioni pubbliche per l'immissione in ruolo del personale sanitario infermieristico di cui alla legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 28 febbraio 2015, ancora esistenti alla data di entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 222 del 2015 e trasferito a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle ASP della Regione.

La disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 51, primo comma, 81, 97, 117, terzo comma, Cost., in quanto le procedure selettive previste al comma 2 non sarebbero riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 e al piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, determinando risvolti onerosi non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta.

5.– Con ricorso depositato il 24 dicembre 2019 ed iscritto al n. 114 del r. r. 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 22 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), in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 2 della legge n. 740 del 1970, e in riferimento all'art. 81 Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che la disposizione regionale nel prevedere, mediante linee guida dell'assessore regionale, la disciplina di rapporti di lavoro riconducibili alla legge n. 740 del 1970, introducendo, altresì, un regime di incompatibilità, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo cui la disciplina dei rapporti di lavoro è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disposizione censurata violerebbe, inoltre, gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in quanto darebbe luogo ad una proroga dei contratti già oggetto di impugnativa, comportando oneri non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, e si porrebbe in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, quali sono le disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN.

6.– È riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con i ricorsi indicati in epigrafe.

7.– I giudizi devono essere riuniti in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

8.– In via preliminare vengono in rilievo le eccezioni di inammissibilità formulate, sotto vari profili, dalla difesa della Regione Siciliana, le quali sono tutte infondate.

8.1.– La resistente, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, oggetto del ricorso n. 44 del 2018, ha eccepito l'eccessiva sinteticità delle censure contenute nel ricorso, non adeguatamente sviluppate.

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. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017 e n. 239 del 2016).

Nella specie – come già ritenuto da questa Corte con riferimento ad altra disposizione impugnata con lo stesso ricorso n. 44 del 2018 e oggetto di una precedente pronuncia (sentenza n. 25 del 2020) – va osservato che l'atto introduttivo – deducendo, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il contrasto con disposizioni statali che disciplinano specificamente la gestione del personale delle società a partecipazione pubblica e richiamando specificamente gli artt. 19, 20 e 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 – contiene una, seppur sintetica, argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018) che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018).

Inoltre, con specifico riferimento alle questioni promosse nei confronti dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, oggetto del ricorso n. 114 del 2019, deve rilevarsi, quanto alla genericità delle censure, che il ricorrente ha affermato che la disposizione censurata, nel disciplinare i rapporti di lavoro nell'ambito della sanità penitenziaria, anche in riferimento al regime delle incompatibilità, e nel prevederne la proroga, ha, sia pure sinteticamente, dato conto dei motivi del contrasto con gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.

8.2.– La resistente ha eccepito, poi, l'incompleta definizione dell'oggetto del giudizio, non essendosi il ricorrente confrontato con le competenze legislative che lo statuto speciale assegna alla Regione Siciliana e, in particolare, con la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» di cui all'art. 14, lettera p), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946,

n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Inoltre, la Regione ha ulteriormente eccepito che il ricorrente, nell'invocare la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ha omissis il riferimento alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il ricorrente avrebbe dovuto tener presente, sia pure implicitamente, l'esistenza di competenze proprie della Regione ad autonomia speciale, riconosciute dallo statuto.

Anche tali eccezioni – già parimenti rigettate da questa Corte con riferimento ad altra disposizione impugnata, oggetto di una precedente pronuncia (sentenza n. 25 del 2020) – non possono essere accolte.

Secondo la costante giurisprudenza, 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, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 119 del 2019, n. 58 del 2016, n. 151 del 2015 e n. 288 del 2013).

Deve, tuttavia, rilevarsi che, nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto la violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», facendo espresso riferimento agli artt. 19, 20, e 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, i quali recano la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Nella fattispecie in esame il contenuto di carattere certamente privatistico delle norme censurate, nella parte in cui dispongono il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa, di soggetti già utilizzati nelle pubbliche amministrazioni, nonché la natura del parametro evocato «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 per la Regione Siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (sentenze n. 25 del 2020, n. 103 del 2017, n. 252 e n. 58 del 2016).

8.3.– Sempre in via preliminare, occorre evidenziare che, successivamente al deposito dei ricorsi, il legislatore regionale è intervenuto ulteriormente.

In particolare, l'art. 3, comma 4, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie), ha modificato l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018. Oltre a prevedersi la decorrenza del transito presso la Resais spa dal 1° luglio 2019, in sostituzione della data del 1° gennaio 2019 (lettera a dell'art. 64 impugnato, poi soppressa dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana 28 dicembre 2018, n. 26, recante «Interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge regionale 24 febbraio 2000, n. 6. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale 16 dicembre 2018, n. 24»), si è aggiunto che «le operatività istruttorie» debbono essere concluse entro il 28 febbraio 2019 (lettera b), ed inoltre, che entro la «data di conclusione delle operatività istruttorie il dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali e il dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, la Resais e le parti sociali definiranno gli aspetti economici e normativi del transito» (lettera c).

Il medesimo art. 3, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, ha modificato anche il comma 2 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in quanto la clausola circa il mantenimento dell'erogazione dell'assegno di sostegno al reddito, già prevista, è stata estesa all'ipotesi che il giudizio di costituzionalità si concluda con pronuncia negativa (lettera d).

Inoltre, al comma 3 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana citata, le parole «entro il 30 luglio», sono state sostituite dalle parole «entro e non oltre tre giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (lettera e).

Si tratta di modifiche che non influiscono sulla questione di legittimità costituzionale, dal momento che le questioni promosse sono indirizzate, esclusivamente, nei confronti del comma 1 dell'art. 64 della legge reg. Siciliana menzionata, nella parte in cui dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa, di soggetti già utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e appartenenti al bacino di cui all'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1997, nonché al comma 6 dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006, integrata dall'art. 68 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015. In questa parte la disposizione censurata è rimasta immutata.

Quanto, poi, alle modifiche che hanno interessato l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, deve rilevarsi che l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 ne ha modificato il comma 1, sostituendo le parole «entro il 30 giugno», con le parole «entro il 31 dicembre 2019». La modifica attiene, esclusivamente, al termine per la proposizione della richiesta “di transito” e, pertanto, non incide sulle censure di illegittimità costituzionale in esame.

8.4.– In riferimento, poi, alle censure formulate nei confronti dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della reg. Siciliana n. 8 del 2018, la difesa regionale ha eccepito l'erronea indicazione, quale parametro interposto, del d.P.C.m. 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria); secondo la resistente, il ricorrente avrebbe dovuto indicare il d.lgs. n. 222 del 2015, che reca le norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Anche tale eccezione non può trovare accoglimento.

Deve rilevarsi che il ricorrente ha espressamente indicato il citato d.P.C.m., adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007, in stretta connessione con il d.lgs. n. 222 del 2015, emanato in attuazione delle norme dello statuto siciliano per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria.

Deve, pertanto, escludersi che il ricorrente abbia fatto esclusivo riferimento – quale parametro interposto – ad una fonte non avente rango normativo primario.

Questa Corte, peraltro, con sentenza n. 149 del 2010, ha già riconosciuto la natura di principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica all'art. 2, comma 283, della menzionata legge finanziaria per il 2008, esaminato anche in quell'occasione congiuntamente al citato d.P.C.m.

8.5.– Infine, non può essere accolta la richiesta della difesa regionale di dichiarare la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione dell'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

Come più innanzi sarà evidenziato, tale ultima disposizione, che solo sostituisce i commi 2, 3 e 4 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, non abroga né espressamente, né per incompatibilità, il citato art. 31, il quale pertanto rimane vigente nel contenuto normativo che verrà più avanti precisato.

9.– Passando al merito, le questioni di legittimità costituzionale possono essere suddivise in due gruppi in ragione della connessione di argomenti.

Il primo gruppo ha ad oggetto le disposizioni che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale precario della Regione Siciliana e, dunque, l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (r. r. n. 44 del 2018) e l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (r. r. n. 54 del 2019).

Il secondo gruppo ha, invece, ad oggetto le disposizioni che riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro nel settore della sanità penitenziaria e, dunque, l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 (r. r. n. 44 del 2018), l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (r. r. n. 54 del 2019) e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 (r. r. n. 114 del 2019).

10.– Può, quindi, procedersi ad esaminare il primo gruppo di questioni di legittimità costituzionale.

11.– La questione, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., avente ad oggetto l'art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 è fondata.

11.1.– Come già rilevato, la censura del ricorrente si appunta solo sul comma 1 di tale disposizione che prevede, per due categorie di soggetti utilizzati all'interno delle pubbliche amministrazioni della Regione, il transito «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale» presso la Resais spa, società costituita dall'ente siciliano per l'industria e che vede la Regione stessa come socio unico.

Si tratta di una società a partecipazione pubblica che esercita la «gestione dei servizi di interesse generale per la Regione» – come espressamente prevede l'art. 27 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019 – e che, nel contesto della politica perseguita dal legislatore siciliano per avviare a risoluzione l'annoso e risalente problema del precariato, soprattutto giovanile, è deputata, tra l'altro, al ruolo di collettore di varie tipologie di rapporti precari con amministrazioni pubbliche nella Regione.

La forte valenza sociale di questa strategia ha indotto il legislatore regionale ad affidare specificamente a tale società i compiti tipici delle società a partecipazione pubblica di diritto singolare, come prescritto dal menzionato art. 27 con il richiamo della disciplina di cui all'art. 1, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 175 del 2016; disposizione questa che prevede appunto che tali società possono anche essere deputate al perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse e tale è certamente l'obiettivo del graduale rientro dal precariato.

La possibilità di una disciplina speciale per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare non consente, però, una deroga alle regole del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regione. In particolare, il transito «con contratto a tempo indeterminato, anche parziale», presso la Resais spa è previsto ex lege, in forza della disposizione censurata, con un mutamento soggettivo e oggettivo di rapporti, in via generale, formativi in corso presso amministrazioni pubbliche della Regione: una vera e propria novazione del rapporto che appartiene alla materia dell'«ordinamento civile» ed eccede pertanto le competenze legislative della Regione Siciliana.

I beneficiari di tale misura sono, infatti, da una parte i soggetti appartenenti al bacino di cui all'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 30 del 1997, recante i Piani per l'inserimento professionale di giovani privi di occupazione, ossia di progetti che – nel contesto delle politiche attive del lavoro dell'epoca –

prevedevano lo svolgimento di lavori socialmente utili, nonché la partecipazione ad iniziative formative, anche con lo svolgimento di esperienze lavorative.

L'altra categoria dei destinatari della disposizione è costituita da soggetti impegnati parimenti in lavori socialmente utili, previsti dall'art. 2, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 4 del 2006.

Entrambi costituiscono quindi rapporti di tipo formativo, piuttosto che lavorativo, in favore di amministrazioni pubbliche della Regione; rapporti che, in forza della disposizione censurata, mutano – con l'effetto della loro stabilizzazione ex lege – in contratti a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa secondo non meglio definite “procedure di transito” e comunque non nel rispetto della disciplina delle eccedenze di personale e delle nuove assunzioni dettata, per le società a partecipazione pubblica, dal d.lgs. n. 175 del 2016, segnatamente agli artt. 19, 20 e 25.

11.2.– Si ricade quindi nella materia dell'«ordinamento civile».

In proposito questa Corte, nel delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che, invece, è riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, ha di recente ribadito «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)» (sentenza n. 25 del 2020).

Si è, altresì, asserito che «“la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione” (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010)” (sentenza n. 141 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto). Questa Corte, nell'escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che “[l]a norma [impugnata] “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive” (sentenza n. 235 del 2010)» (sentenza n. 241 del 2018).

Inoltre, questa Corte ha affermato che deve ritenersi integrata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., quando la disciplina regionale, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto, e determina, al contempo, la costituzione di altro rapporto giuridico, ovvero il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione (sentenza n. 51 del 2012).

Ciò è vero anche per una Regione ad autonomia speciale, quale la Regione Siciliana. Questa Corte ha infatti ripetutamente affermato la riconducibilità della regolamentazione del rapporto di pubblico impiego privatizzato ovvero contrattualizzato, ivi compreso quello relativo al personale delle Regioni a statuto speciale, alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (ex plurimis, sentenze 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).

11.3.– Va quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 64, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui prevede, per i soggetti ivi indicati e sopra richiamati, il transito con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa.

Rimane non di meno la possibilità – prevista dalla disposizione censurata, come novellata dalla normativa successiva – che il Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali e il Dipartimento regionale del lavoro, dell’impiego, dell’orientamento, dei servizi e delle attività formative, la Resais spa e le parti sociali definiscano in altro modo tale transito quanto agli aspetti economici e normativi: non già sulla base della norma regionale qui dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua, bensì nel rispetto e in applicazione, quanto ai profili di ordinamento civile, della normativa statale dettata in particolare dal d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dagli artt. 19, 20 e 25.

12.– È altresì fondata – per le medesime ragioni – la questione di legittimità costituzionale dell’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento sia all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia all’art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento degli altri parametri.

12.1.– La disposizione censurata interviene sull’art. 3 della precedente legge reg. Siciliana n. 27 del 2016, che prevedeva varie ipotesi di stabilizzazione del personale precario, quale quello dei comuni e degli enti territoriali compresi nel territorio della Regione. In particolare il comma 18 dell’art. 3 dettava una regolamentazione transitoria, «nelle more della stabilizzazione negli enti di provenienza», che già coinvolgeva la Resais spa. Tale comma è stato riformulato dal comma 1 dell’art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, anche con l’aggiunta del comma 18-bis. Inoltre, i commi 2 e 3 dell’art. 23 completano la disciplina che non ha più l’originaria connotazione transitoria, ma si atteggia a straordinaria stabilizzazione ex lege di personale precario.

Anche tale disposizione (l’art. 23) – al pari del già esaminato art. 64 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 – prevede il transito presso la medesima Resais spa, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di specifiche categorie di lavoratori titolari di contratti di lavoro subordinato, a tempo determinato, che prestano servizio presso enti in dissesto, enti deficitari con piano di riequilibrio già approvato dall’organo consiliare, liberi consorzi comunali e Città metropolitane.

In particolare, si tratta dei soggetti inseriti nell’elenco regionale di cui all’art. 30, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale). Tale elenco, formato sulla base di determinati criteri (anzianità lavorativa, carichi di famiglia, anzianità anagrafica), contempla sia titolari di contratto a tempo determinato, sia soggetti utilizzati in attività socialmente utili. La disposizione impugnata, però, fa riferimento solo ai primi e prevede espressamente la trasformazione del rapporto da lavoro subordinato a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato.

Anche questa ulteriore disposizione regionale censurata, determinando il transito presso la Resais spa, dispone pertanto l’automatica stabilizzazione di lavoratori a termine, già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, senza prevedere il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175 del 2016, in tal modo consentendo la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Il passaggio in un’apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais spa sta a significare proprio la trasformazione oggettiva e soggettiva del rapporto di lavoro, peraltro facendo salva la possibilità per tale personale, così transitato e quantunque da considerarsi “assunto” dalla Resais spa, di partecipare alle eventuali procedure di stabilizzazione da parte degli enti di originaria provenienza.

Questa prevista stabilizzazione ex lege invade la materia dell’«ordinamento civile».

13.– Inoltre, ancora con specifico riferimento all'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, richiamati quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

13.1.– Con riferimento a tale parametro, deve osservarsi che la disposizione censurata si limita a richiamare le procedure di stabilizzazione di personale di cui all'art. 26 legge reg. Siciliana n. 8 del 2018.

Invece, nella fattispecie, vertendosi in tema di reclutamento di personale da parte di una società a partecipazione pubblica, la disposizione statale di diretto riferimento è, quanto alla necessaria previsione del bisogno di personale e della correlata spesa, quella di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del t.u. in materia di società a partecipazione pubblica (richiamato d.lgs. n. 175 del 2016).

Il suddetto art. 19, infatti, al comma 5, dispone che «[l]e amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera» ed, al comma 6, prevede che «[l]e società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello».

Può quindi ritenersi che le previsioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 rivestono la natura di principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, in particolare quanto alle assunzioni del personale.

Ciò costituisce uno dei punti centrali della riforma sulle partecipazioni pubbliche, giustificata dalla finalità di tenere sotto controllo non solo le dinamiche occupazionali, ma anche i relativi oneri economici in un settore molto delicato in ragione della possibilità che i costi si ripercuotano sulla finanza pubblica.

Al riguardo, questa Corte ha ripetutamente «qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale» (così le sentenze n. 72 del 2013 e n. 51 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017); principi compatibili con la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Tali principi sono violati dall'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, proprio perché l'impugnata disposizione prescinde dal rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016 nel prevedere il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato alla Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

14.– Deve essere, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana n. 1 del 2019, per violazione sia del secondo comma, lettera l), sia del terzo comma, dell'art.

117 Cost., nella parte in cui prevede il transito dei soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Rimane non di meno la possibilità della stabilizzazione di tali rapporti di lavoro a tempo determinato (non già ex lege in forza della disposizione regionale qui dichiarata costituzionalmente illegittima in parte qua, ma) nel rispetto e in applicazione della disciplina delle società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016 e segnatamente dell'art. 19, commi 5 e 6, sulla gestione del personale, oltre che dell'art. 20, comma 4, quanto alle limitazioni per procedere a nuove assunzioni.

15.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate, in riferimento agli artt. 51 e 97 Cost., nei confronti dell'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

16.– Occorre, ora, passare all'esame del secondo gruppo di questioni di legittimità costituzionale, riguardanti il personale della sanità penitenziaria e concernenti l'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 e l'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019.

17.– Prima di procedere all'esame nel merito delle censure, giova richiamare in breve il quadro normativo in cui le disposizioni regionali censurate si collocano.

Lo specifico settore della sanità penitenziaria fa originariamente riferimento alla legge n. 740 del 1970, che ha previsto, tra le altre, la figura del «medico incaricato».

Tale normativa ha significativamente innovato la regolamentazione della sanità penitenziaria, istituendo la categoria dei medici, dei farmacisti e dei veterinari cosiddetti incaricati, e il servizio di guardia medica e di guardia infermieristica.

Nell'ambito della sanità penitenziaria, dunque, si sono venuti a configurare differenti categorie di lavoratori: quelle del personale sanitario dipendente di ruolo degli Istituti di prevenzione e di pena e quelle del personale sanitario cosiddetto incaricato legato all'amministrazione penitenziaria da un rapporto di incarico libero professionale, specificamente disciplinato dalla legge n. 740 del 1970.

Circa la natura dei rapporti di lavoro del personale sanitario cosiddetto incaricato, questa Corte ha già affermato che le prestazioni rese da questi ultimi non ineriscono a un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione e che, diversamente dagli impiegati civili dello Stato, i medici «incaricati» possono esercitare liberamente la professione e assumere altri impieghi o incarichi (sentenze n. 149 del 2010 e n. 577 del 1989).

Si tratta, dunque, di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, instaurati con concorso bandito dal Ministero della giustizia, in relazione ai quali mancano quei vincoli di esclusività e incompatibilità che rappresentano un aspetto tipico del rapporto di lavoro del personale sanitario dipendente (sentenza n. 76 del 2015).

La legge n. 740 del 1970 ha regolamentato in dettaglio il rapporto di incarico con la previsione di diritti e doveri, nonché di possibili sanzioni disciplinari, stabilendo anche la cessazione dall'incarico per limiti di età. Nonostante il parallelismo con il rapporto di pubblico impiego, si tratta però di personale, operante nel settore della sanità, che non appartiene ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria.

Dopo l'istituzione del SSN il legislatore ha ritenuto di superare questo assetto della sanità penitenziaria.

La riforma prende l'avvio con il d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230 (Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419), che all'art. 6 ha previsto che con uno o più decreti del Ministro della sanità e del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica 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 Bolzano, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, avrebbe dovuto essere individuato il personale operante negli istituti penitenziari da trasferire al SSN.

Si arriva così alla legge n. 244 del 2007, il cui art. 2, al comma 283, prevede che, al fine di dare completa attuazione al riordino della medicina penitenziaria di cui al d.lgs. n. 230 del 1999, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della salute e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sarebbe stato definito il trasferimento al SSN di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia.

Il successivo comma 284 del medesimo art. 2 prevede poi che, nelle more del definitivo trasferimento al SSN delle funzioni sanitarie, del personale e delle risorse in materia di medicina penitenziaria, erano intanto prorogati i rapporti di incarico, di collaborazione o convenzionali del personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena, non appartenente ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria, in corso alla data del 28 settembre 2007.

L'attuazione di tali previsioni è recata dal citato d.P.C.m. 1° aprile che, tra l'altro, contiene all'art. 3 una duplice prescrizione.

Da una parte, i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970, in essere alla data del 15 marzo 2008, sono trasferiti, a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia alle Aziende sanitarie locali del SSN nei cui territori erano ubicati gli istituti e servizi penitenziari e i servizi minorili di riferimento e continuavano ad essere disciplinati dalla citata legge n. 740 del 1970.

D'altra parte, i rapporti di incarico a tempo determinato con scadenza anteriore al 31 marzo 2009, sono prorogati per la durata di dodici mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del dello stesso d.P.C.m.

Però, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, l'art. 8 del d.P.C.m. citato ha rimesso il trasferimento del personale della sanità penitenziaria alle modalità previste dai rispettivi statuti e dalle correlate norme di attuazione.

Per la Regione Siciliana è intervenuto il d.lgs. n. 222 del 2015, che detta (in particolare all'art. 3) una disciplina parallela e simmetrica a quella del richiamato d.P.C.m.

Infatti, da una parte, essa ha previsto (all'art. 3, comma 1) che il personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo, in servizio alla data del 28 febbraio 2015 e ancora presente alla data di entrata in vigore del richiamato decreto, che esercitava le funzioni sanitarie di cui all'art. 2 nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia di competenza del territorio regionale, fosse trasferito dalla data di entrata

in vigore del decreto alle ASP della Regione nel cui ambito territoriale di competenza sono ubicati gli istituti penitenziari e i servizi minorili ove tale personale presta servizio.

D'altra parte, ha stabilito (art. 3, comma 7) che i rapporti a tempo determinato con scadenza entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, fossero prorogati, «ove non in contrasto con la disciplina del lavoro a tempo determinato», per la durata di dodici mesi a decorrere dalla medesima data di entrata in vigore del decreto: una proroga eccezionale del termine, non già una stabilizzazione ex lege di tali rapporti a tempo determinato.

Quindi, la disciplina, recata in tale specifico settore dai commi 283 e 284 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 e dal successivo citato d.P.C.m. è stata specificamente replicata per la Regione Siciliana dal d.lgs. n. 222 del 2015, in considerazione della competenza legislativa regionale in materia di sanità, di cui all'art. 17 dello Statuto speciale della Regione Siciliana.

18.– In tale quadro normativo, dunque, vanno ora esaminate, nel merito, le censure di illegittimità costituzionale in riferimento a ciascuna disposizione censurata.

19.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, in riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Deve al riguardo rilevarsi che, attraverso tali disposizioni, il legislatore regionale ha prorogato la durata dei contratti a termine del personale sanitario, di cui alla legge n. 740 del 1970, con l'assunzione dell'onere economico conseguente a tale proroga.

La disposizione di cui al comma 2 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana citata proroga, infatti, fino al 30 giugno 2018, i contratti di lavoro che, nel quadro dell'assetto del richiamato d.lgs. n. 222 del 2015, sarebbero dovuti giungere al termine finale, salve le procedure di stabilizzazione a opera delle ASP nelle quali è confluito il personale sanitario che già in precedenza operava con incarico a tempo indeterminato.

Parimenti, la disposizione di cui al comma 3 dell'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, proroga ulteriormente tali rapporti, stabilendo che, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le ASP sono autorizzate a prorogarli fino al 31 dicembre 2018.

La previsione di proroghe, rispettivamente al 30 giugno 2018 e al 31 dicembre 2018, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, integra la violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009). Tale disposizione reca anche l'espressa sua qualificazione come principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli enti del SSN. In proposito, questa Corte ha già affermato che essa disposizione rechi un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 89 del 2014 e n. 61 del 2014).

Si ha, quindi, che la protrazione dei rapporti a termine oltre il limite temporale previsto dal d.lgs. n. 222 del 2015, contemplata dalle disposizioni censurate (art. 75, commi 2 e 3), comporta un aggravamento di spesa per tale personale precario nella misura in cui non prescrive il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che le proroghe debbano rispettare i limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

20.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

La disposizione censurata, per non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge n. 740 del 1970 e al fine di assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, prevede che le ASP siano autorizzate a indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2015 che, come più volte riferito, disciplina il trasferimento dei rapporti di lavoro in materia di sanità penitenziaria.

In particolare, la norma regionale in esame dispone che le ASP sono autorizzate alla indizione delle procedure selettive ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n.75 del 2017, che disciplina le condizioni per il superamento da parte delle pubbliche amministrazioni di rapporti di lavoro precario, attraverso le assunzioni a tempo indeterminato, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del d. l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010.

La stessa disposizione censurata, attraverso il rinvio alle procedure selettive di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, da effettuarsi nel rispetto del limite di spesa di cui al citato comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, garantisce il rispetto del limite di spesa indicato, e pertanto non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

21.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana, n. 8 del 2018, promossa in riferimento all'art. 81 Cost., non è fondata.

L'art. 103 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nel prevedere che gli effetti della manovra finanziaria e la relativa copertura sono indicati nei prospetti allegati, conduce a escludere la violazione dell'art. 81 Cost.; il ricorrente, peraltro, non ha formulato specifiche osservazioni sull'adeguatezza delle risorse ivi indicate (sentenza di questa Corte n. 133 del 2017).

22.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., non sono fondate nei termini che seguono.

Si è già prima evidenziato che il d.lgs. n. 222 del 2015 – il quale reca le norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia sanitaria penitenziaria – ha disciplinato le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario della Regione delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro delle risorse finanziarie, delle attrezzature, degli arredi e dei beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria (art. 1); e ha, al contempo, previsto il trasferimento al medesimo Servizio sanitario della Regione di tutte le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria (art. 2).

L'art. 3 del medesimo decreto legislativo ha, invece, disciplinato il trasferimento dei rapporti di lavoro sia con riferimento al personale medico, infermieristico e tecnico, dipendente di ruolo dell'amministrazione penitenziaria; sia, come indicato nel comma 7, in relazione ai rapporti di lavoro, a tempo indeterminato e a tempo determinato, instauratisi ai sensi della legge n. 740 del 1970.

In particolare, con specifico riferimento agli incarichi a tempo determinato si è previsto che, ove essi fossero scaduti entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo, essi sarebbero stati prorogati per la durata di 12 mesi a decorrere dalla stessa data.

Mentre, per i rapporti a tempo indeterminato, anch'essi instaurati ai sensi della citata legge, la disposizione in esame ha previsto, qualora ancora in essere alla data di entrata in vigore del decreto, il loro trasferimento alle ASP della Regione, continuando a essere disciplinati dalla legge n. 740 del 1970.

Inoltre, il d.lgs. n. 222 del 2015, ai fini dell'esercizio da parte del SSR delle funzioni sanitarie afferenti la medicina penitenziaria, ha stabilito, all'art. 7, che le risorse finanziarie nella disponibilità del SSN secondo quanto indicato dall'art. 6, comma 1, del citato d.P.C.m. 1° aprile del 2008, fossero trasferite alla Regione Siciliana, nella misura e secondo i criteri definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regione e Province autonome.

In questo contesto normativo, deve dunque rilevarsi che, con l'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 censurata, il legislatore regionale, in esecuzione di quanto disposto dalle norme di attuazione statutarie di cui al d.lgs. n. 222 del 2015, ha dato seguito alle procedure di inquadramento del personale di sanità penitenziaria (comma 1) e di trasferimento del personale infermieristico (comma 2) che, ai sensi della legge n. 740 del 1970, era già titolare di contratti a tempo indeterminato con l'amministrazione penitenziaria.

A tanto il legislatore regionale ha provveduto attraverso le risorse finanziarie di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015.

L'art. 31 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, interpretato, dunque, nel senso che esso si riferisce ai rapporti di lavoro con incarico a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 740 del 1970, porta a ritenere che non si determina la trasformazione di rapporti di lavoro a termine in rapporti a tempo indeterminato, con conseguente stabilizzazione degli stessi, come invece paventato dalla difesa dello Stato. Di qui l'insussistenza della violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

La disciplina prefigurata dal legislatore regionale con la disposizione censurata, anche sotto il profilo delle risorse finanziarie, deve essere interpretata nel senso che essa attua quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, non ponendosi in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, né con l'art. 81 Cost.

23.– Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata nei termini che seguono.

La disposizione, sostituendo l'art. 75 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, prevede che l'Assessore regionale per la salute adotti apposite linee guida – anche con riferimento al regime di incompatibilità – in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970 che prevedano l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria, stabilendo il rispetto delle disposizioni previste dai vigenti accordi collettivi nazionali.

Nel riferirsi al regime delle incompatibilità, la norma censurata rinvia agli accordi collettivi nazionali di categoria, con la conseguenza che le linee guida adottate dall'Assessore regionale per la salute sono meramente ricognitive delle attività di contrattazione collettiva e attengono ai profili organizzativi del servizio.

Nel contesto del trasferimento dei rapporti della sanità penitenziaria nell'area della medicina convenzionata con il SSR, la disposizione censurata si limita, quindi, a riconoscere che l'attribuzione degli incarichi a tempo indeterminato deve tener conto della disciplina delle incompatibilità applicabile ai medici della sanità convenzionata, ma non attribuisce all'Assessore regionale per la salute alcun potere regolatorio in deroga nell'adozione delle menzionate linee guida.

Così interpretata la norma censurata, deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento alla violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile».

24.– Altresì le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. non sono fondate.

La norma censurata nel prevedere, in ordine ai rapporti di lavoro del personale sanitario di cui alla legge n. 740 del 1970, l'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato, per lo stesso numero di ore corrispondente a quello oggetto della precedente convenzione intrattenuta con l'amministrazione penitenziaria, non determina, diversamente da quanto affermato dal ricorrente, la proroga dei contratti a tempo determinato, e quindi, la violazione delle disposizioni statali in tema di contenimento della spesa del personale degli enti del SSN.

Come già prima evidenziato, anche in riferimento alla disposizione in esame sotto il profilo delle risorse finanziarie impiegate per dare attuazione alla riforma della sanità penitenziaria, viene in rilievo il già richiamato art. 7 del d.lgs. n. 222 del 2015, che assicura che la disposizione censurata si colloca nel rispetto di tale norma di attuazione dello statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui prevede il transito dei soggetti ivi indicati con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la Resais spa;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui prevede il transito di soggetti titolari di contratto di lavoro a tempo determinato presso la Resais spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, nella parte in cui non prevede il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 44 del 2018);

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 81 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 44 del 2018);

6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 51, 81, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 54 del 2019);

7) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 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), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 114 del 2019);

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (r. r. n. 114 del 2019).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 agosto 2020.

## **Sentenza: 21 luglio 2020, n. 199**

**Materia:** pubblico impiego, contabilità pubblica

**Parametri invocati:** articoli 51, 81 e 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), articoli 11, 14, 22, commi 2 e 3, e 26, comma 2

### **Esito:**

- fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 in riferimento all'articolo 51 Cost.;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 2, in riferimento all'articolo 81 Cost.;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 11, in riferimento agli articoli 51 e 97, quarto comma, Cost.;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 2, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- estinzione del processo con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 22, commi 2 e 3, in riferimento agli articoli 51 e 97, quarto comma, Cost.;

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

La Corte dichiara preliminarmente l'estinzione del processo in ordine alle questioni di legittimità dell'articolo 22 della legge impugnata; dichiara inoltre l'inammissibilità di alcune censure per mancanza della piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera, autorizzativa dello stesso, del Consiglio dei ministri. In particolare dell'articolo 14 l.r. Siciliana 1/2019 con riferimento all'articolo 51 Cost., e dell'articolo 26 comma 2 con riferimento all'articolo 81 Cost..

Passando al merito, la prima questione di legittimità è posta in relazione alla disposizione di cui all'articolo 11 della legge in oggetto che dispone: *al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi.*

Per il ricorrente, la norma determinerebbe una stabilizzazione del personale citato senza alcuna procedura concorsuale, in lesione degli articoli 51 e 97, quarto comma, Cost..

I destinatari della disposizione regionale sono varie categorie di lavoratori disciplinate da una pluralità di leggi regionali ma tutti riconducibili, in via generale, alla categoria dei lavoratori socialmente utili.

La natura giuridica dell'attività svolta da tali lavoratori risulta, in modo espresso, dall'articolo 4 del d.lgs. 81/2000 e dall'articolo 26, comma 3, del d.lgs. 150/2015, secondo cui l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore.

Secondo la giurisprudenza di legittimità a tali lavoratori non si applica la disciplina dell'impiego subordinato, e anche in caso di prestazioni rese in difformità dal programma originario o in contrasto con le norme poste a tutela del lavoratore, non si costituisce un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, e viene applicata solo la disciplina sul diritto alla retribuzione prevista dall'articolo 2126 c.c..

Nello stesso senso si è sostanzialmente espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il *transito in utilizzazione* non comporta dunque, in questo caso, l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale; ma, piuttosto, determina il solo mutamento del soggetto utilizzatore, che ora va individuato nella Regione che si assume direttamente gli oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività socialmente utili.

Così interpretata la norma censurata, secondo la Corte non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della l. r. 1/2019, promosse in riferimento agli articoli 51 e 97, quarto comma, Cost..

Venendo all'esame dell'impugnato articolo 14, esso dispone *che al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale.*

Secondo la difesa erariale, in assenza di un termine finale e in mancanza di una limitazione numerica, tale disposizione determina una stabilizzazione del personale forestale mediante la trasformazione del rapporto di lavoro di tali lavoratori forestali, avviati attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'articolo 45-ter l.r. Siciliana 16/1996, in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale, ciò in violazione della regola del pubblico concorso, che rappresenta il necessario sistema di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame, per violazione dell'articolo 97, quarto comma, Cost..

Infine la Consulta esamina la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'articolo 26, comma 2, relativamente alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost..

La disposizione regionale *Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti*, dispone la soppressione dell'articolo 13, comma 1, della l. r. Siciliana 3/2016, il quale testualmente prevedeva: «1. Per effetto della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, come determinato ai sensi dell'articolo 49, comma 27, della legge regionale n. 9/2015, è ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro».

Secondo il ricorrente tale soppressione renderebbe la materia priva di riferimenti e di vincoli, per il mancato richiamo all'articolo 23, comma 1 e 2, del d.lgs. 75/2017 che stabiliscono un tetto massimo dell'ammontare complessivo delle risorse destinate, annualmente, al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rimettendone la differenziata distribuzione alla contrattazione collettiva.

In particolare, il comma 2 del d.lgs. 75/2017, disponendo che l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, si pone come limite alla contrattazione collettiva.

Dunque la disposizione regionale inciderebbe sulla materia *ordinamento civile* di competenza esclusiva dello Stato, in quanto interverrebbe sulla regolamentazione dei rapporti di diritto privato, oggetto di contrattazione collettiva integrativa regionale.

Ora, secondo la Corte, la norma regionale censurata 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 ma

piuttosto, incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata, in particolare, al personale dirigenziale regionale.

In ogni caso, afferma la Corte, non risulta che la disposizione regionale censurata, abrogando l'articolo 13, comma 1, della l.r. Siciliana 3/2016, abbia facoltizzato il superamento dei limiti di spesa previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2017, dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs.75/2017, in via generale, per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici; limiti rimasti invariati.

Ed è rimasto in vigore anche l'articolo 49, comma 27, della l. r. Siciliana 9/2015, il quale, per il periodo intercorrente dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018, dispone che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014.

Viene dunque dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 2, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

SENTENZA N. 199

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11, 14, 22, commi 2 e 3, e 26, comma 2, della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 aprile-3 maggio 2019, depositato in cancelleria il 3 maggio 2019, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 21 luglio 2020 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

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

deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 24 aprile-3 maggio 2019, depositato il 3 maggio 2019 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre (già decise con sentenze n. 194 e n. 144 del 2020), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 14, 22, commi 2 e 3, e 26 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per

l'anno 2019. Legge di stabilità regionale), in riferimento agli artt. 51, 81, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, rubricato «Personale ASU Assessorato Beni Culturali», il quale stabilisce che: «[a]l fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi».

Ad avviso del ricorrente la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe che il personale precario ivi indicato possa essere stabilizzato senza l'espletamento di una procedura concorsuale, negando la possibilità agli altri cittadini di accedere alle funzioni pubbliche.

Il ricorrente impugna, poi, l'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, rubricato «Servizio antincendio boschivo», il quale stabilisce che: «1. Al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

Osserva il ricorrente che tale disposizione violerebbe gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost. in quanto, in assenza del termine finale e di una limitazione numerica, determinerebbe che il personale forestale possa essere utilizzato con un inquadramento riservato.

È, inoltre, impugnato l'art. 22, comma 2, il quale prevede che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'articolo 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo articolo 26».

Ad avviso della difesa statale tale disposizione violerebbe gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost., perché, prevedendo che le procedure di stabilizzazione del personale precario siano «interamente riservate», recherebbero una disciplina in contrasto con l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (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), il quale invece contempla la garanzia dell'adeguato accesso di personale dall'esterno.

Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 22, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, il quale dispone che «[i]l reclutamento con le procedure di cui alla legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, alla legge regionale 14 aprile 2006, n. 16, alla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21, alla legge regionale 31 dicembre 2007, n. 27 [...] è requisito utile ai fini dell'applicazione dell'articolo 20, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75».

Anche tale disposizione violerebbe gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost., in quanto qualifica le procedure ivi indicate come concorsuali, in contrasto con l'art. 20, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale, invece, si riferisce ai cosiddetti precari scelti all'esito di un precedente pubblico concorso.

Infine, la difesa dello Stato censura l'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, rubricato «Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti», il quale dispone la soppressione dell'art. 13, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale).

La disposizione regionale abrogata stabiliva che il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione Siciliana, come determinato ai sensi dell'art. 49, comma 27, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), fosse ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro.

Secondo il ricorrente la disposizione censurata violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81 Cost., in quanto l'abrogazione dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016 renderebbe la materia priva di riferimenti e di vincoli, in considerazione del mancato richiamo all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La norma statale rappresenterebbe, infatti, una cornice cui tutte le pubbliche amministrazioni devono fare riferimento e definirebbe un limite alla contrattazione integrativa che la Regione, pur nella sua autonomia, non è legittimata a superare, così incidendo sui rapporti di diritto privato (contratti collettivi regolabili dal codice civile) e, dunque, nella materia «ordinamento civile».

La disposizione regionale si porrebbe, poi, in contrasto con l'art. 81 Cost.

2.– In via preliminare, occorre evidenziare che con atto depositato in data 14 maggio 2019, l'Avvocatura generale ha rinunciato all'impugnazione proposta nei confronti dei commi 2 e 3 dell'art. 22 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in quanto tali disposizioni non erano state ricomprese nella deliberazione di impugnativa del Consiglio dei ministri.

La Regione ha dichiarato di accettare tale rinuncia parziale.

Le parti, pertanto, hanno chiesto a questa Corte di dichiarare l'estinzione del giudizio.

In vero, da un lato, non è stata depositata dalla difesa della Regione alcuna delibera di accettazione della rinuncia ad opera della Giunta regionale. Deve però rilevarsi che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 37 del 2016; ordinanze n. 23 del 2020 e n. 78 del 2017), la deliberazione dell'organo politico è necessaria soltanto per la rinuncia al ricorso, non anche per l'accettazione della rinuncia all'impugnazione.

Dall'altro, la mancata inclusione dell'art. 23, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, nella delibera di autorizzazione al ricorso è di per sé significativa dell'assenza dell'interesse dello Stato a ricorrere. Essendo mancata, in positivo, la delibera di autorizzazione a impugnare tale disposizione, non occorre il contrarius actus, in negativo, di una deliberazione di rinuncia da parte dell'organo politico.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del processo in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

3.– Ancora in via preliminare, occorre delimitare il thema decidendum, con riferimento ai parametri costituzionali evocati.

Questa Corte ha costantemente affermato che la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

In primo luogo, deve osservarsi che con riferimento all'art. 11 della legge reg. Siciliana impugnata, l'esame delle censure va limitato alle sole questioni promosse in riferimento alla violazione degli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost. e non anche dell'art. 3 Cost., ancorché indicato nella delibera di autorizzazione all'impugnazione, in quanto tale parametro non è stato poi riportato nel ricorso.

Con riferimento poi all'impugnato art. 14, la questione di legittimità costituzionale deve essere limitata al solo parametro di cui all'art. 97 Cost. (e segnatamente all'art. 97, quarto comma, Cost.); l'art. 51 Cost., infatti, è stato indicato nel ricorso, ma non è stato ricompreso nella delibera di autorizzazione all'impugnazione.

È, quindi, inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento alla violazione dell'art. 51 Cost.

Analogamente, con riferimento all'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana citata, la questione di legittimità costituzionale va circoscritta al solo parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e non può essere esaminata in riferimento all'art. 81 Cost. parametro ricompreso nel ricorso, ma non indicato nella delibera di autorizzazione ad impugnare.

È, dunque, inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento all'art. 81 Cost.

4.– Proseguendo nell'esame dei profili di ammissibilità del ricorso, deve rilevarsi che la Regione Siciliana – anche con riferimento ad altra disposizione impugnata con lo stesso ricorso n. 54 del 2019 e già oggetto di una precedente decisione di questa Corte (sentenza n. 144 del 2020) – ha evidenziato «in via generale che nel ricorso non si fa mai cenno alle competenze spettanti alla Regione in virtù dello Statuto speciale».

Tale rilievo, nel caso in esame deve essere limitato alla sola questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, perché nei confronti delle altre disposizioni impugnate, il ricorrente non ha fatto valere la lesione di una sfera di competenza legislativa, ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost.

Ciò precisato, si deve evidenziare il costante l'orientamento di questa Corte, secondo cui 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, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo statuto (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 194 del 2020, n. 119 del 2019, n. 58 del 2016, n. 151 del 2015 e n. 288 del 2013).

Deve tuttavia rilevarsi che, nel caso di specie, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il contrasto con l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Nella fattispecie, il contenuto di rilievo privatistico della disposizione censurata, che incide sull'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione di risultato e di posizione del personale anche dirigenziale, 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 per la Regione Siciliana nulla dispone sulla competenza legislativa regionale nella materia «ordinamento civile» (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020, n. 103 del 2017, n. 252 e n. 58 del 2016).

5.– Parimenti infondate sono le ulteriori eccezioni di inammissibilità espressamente formulate dalla Regione Siciliana.

5.1.– Con specifico riferimento agli artt. 11 e 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, la resistente ha eccepito la inadeguata descrizione del quadro normativo.

Analoga eccezione di inammissibilità la Regione ha formulato in riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 26, comma 2, della legge regionale citata, evidenziando, in particolare, che il ricorrente ha ommesso di dar conto della pertinenza del richiamato parametro interposto in riferimento ai parametri costituzionali evocati.

Tali eccezioni non possono essere accolte.

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 si lamenta la violazione e di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva e che contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (ex plurimis, sentenze n. 194 e n. 25 del 2020, n. 83 del 2018 e n. 261 del 2017).

Nella fattispecie va osservato che il ricorso – nel riportare il testo integrale dell'art. 11 della legge regionale citata, evidenziando che la norma reca con sé la previsione della stabilizzazione del personale ivi indicato, senza l'espletamento della procedura concorsuale e, con riferimento all'art. 14 della medesima legge regionale, nel sottolineare che la norma determina «un inquadramento riservato» del personale forestale – contiene una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno dell'impugnazione, per cui può ritenersi raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e completezza» (ex plurimis, sentenza n. 83 del 2018), «che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018)» (sentenza n. 25 del 2020).

5.2.– Altresì infondata è l'eccezione di inammissibilità diretta nei confronti dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana citata.

Il ricorrente, nel richiamare la disposizione statale in tema di salario accessorio, che rimette alla contrattazione collettiva nazionale la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla integrazione dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione ha, sia pure concisamente, dato conto dell'attinenza di detto parametro interposto, rispetto alla violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da parte della disposizione regionale impugnata.

6.– Ciò precisato, si può ora passare all'esame del merito delle censure.

7.– La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, non è fondata in riferimento ad alcuno dei parametri evocati, nei termini di seguito indicati.

La disposizione in esame, rubricata «Personale ASU Assessorato Beni Culturali», dispone che «[a] fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi».

Ad avviso del ricorrente, la norma regionale determinerebbe una stabilizzazione del personale ivi indicato senza procedura concorsuale, con ciò ponendosi in contrasto con gli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost.

7.1.– Deve, in primo luogo, premettersi che i destinatari della disposizione indubbiata, ai quali rinvia l'art. 1 della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2001, n. 17 (Interventi urgenti in materia di lavoro), sono quelli contemplati dall'art. 70 della legge della Regione Siciliana 7 marzo 1997, n. 6 (Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione).

Tale disposizione regionale a sua volta si riferisce a categorie di lavoratori disciplinate da una pluralità di leggi regionali.

In particolare, vengono in rilievo i soggetti impegnati in progetti di lavori socialmente utili, di cui all'art. 1 della legge 28 novembre 1996, n. 608 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), e i giovani coinvolti in piani di inserimento professionale che prevedono lo svolgimento di lavori socialmente utili, di cui all'art. 15 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299 (Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1994, n. 451.

Inoltre, sempre per il tramite dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2001, la disposizione regionale censurata si rivolge anche ai lavoratori che, ai sensi dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), svolgono progetti di utilità collettiva secondo quanto specificamente previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», il quale si riferisce, in particolare, ai giovani di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni, privi di occupazione ed iscritti nella prima classe delle liste di collocamento.

In sostanza, la disposizione regionale censurata è indirizzata ad una pluralità di soggetti, tutti riconducibili, in via generale, alla categoria dei lavoratori socialmente utili (d'ora in avanti: LSU).

Sul piano della legislazione statale, la disciplina di tale forma flessibile di impiego si è caratterizzata per il susseguirsi di testi normativi costituiti, in origine, dal decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 (Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196), poi in parte abrogato dall'art. 10, comma 3, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 (Integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 45, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144), e definitivamente soppresso dall'art. 34, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino

della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

I progetti in cui tali lavoratori – cosiddetti soggetti utilizzati – sono impiegati possono essere promossi da amministrazioni pubbliche, da enti pubblici economici, da società a totale o prevalente partecipazione pubblica, e dalle cooperative sociali, i quali sono dunque denominati «enti utilizzatori».

Ai fini che qui interessano, deve in particolare rilevarsi che l'art. 26 del d.lgs. n. 150 del 2015, allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite da detti lavoratori, prevede l'impiego diretto dei medesimi, titolari di strumenti di sostegno al reddito, che si svolge sotto la direzione e il coordinamento di 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), attraverso apposite convenzioni tra le Regioni e le Province autonome e le amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'utilizzo diretto da parte delle amministrazioni pubbliche di lavoratori socialmente utili era già previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 468 del 1997 come modalità alternativa alla procedura tramite i centri per l'impiego, i quali dunque provvedevano all'assegnazione dei LSU in base alla domanda formulata dall'ente utilizzatore.

7.2.– La peculiare natura giuridica dell'attività dei LSU risulta, in modo espresso, dall'art. 4 del d.lgs. n. 81 del 2000 e dall'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2015, secondo cui l'utilizzazione dei lavoratori nelle attività socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore.

L'esclusione delle attività socialmente utili dalla sfera dei rapporti di lavoro, e in particolare della qualità subordinata della prestazione lavorativa, trova conferma nel consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui per tali lavoratori è estranea ex lege la disciplina dell'impiego subordinato, di talché anche in caso di prestazioni rese in difformità dal programma originario o in contrasto con le norme poste a tutela del lavoratore, non si costituisce un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, trovando applicazione solo la disciplina sul diritto alla retribuzione prevista dall'art. 2126 del codice civile (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 21 ottobre 2014, n. 22287 e 15 giugno 2010, n. 14344; sezione sesta civile, ordinanza 9 novembre 2018, n. 28841).

Nello stesso senso si è, sostanzialmente, espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha affermato che «[l]a clausola 2 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che compare in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in cui al procedimento principale, che prevede che il rapporto costituito tra i lavoratori socialmente utili e le amministrazioni pubbliche per cui svolgono le loro attività non rientri nell'ambito di applicazione di detto accordo quadro, qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare, tali lavoratori non beneficino di un rapporto di lavoro quale definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi nazionale in vigore, oppure gli Stati membri e/o le parti sociali abbiano esercitato la facoltà loro riconosciuta al punto 2 di detta clausola» (Corte giustizia dell'Unione europea, sezione sesta, sentenza 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio contro Comune di Afragola).

7.3.– Ciò premesso, è alla luce di tale contesto normativo e giurisprudenziale che deve essere interpretato l'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019.

La disposizione regionale in esame, allo scopo di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, dai lavoratori socialmente utili specificamente indicati nella disposizione e, per non disperderne le competenze già da questi acquisite, prevede che essi «transitano in utilizzazione presso gli stessi».

La norma censurata si rivolge, dunque, a quei LSU i cui enti utilizzatori sono soggetti diversi dalla Regione e, in loro favore, dispone il transito in utilizzazione diretta da parte della Regione, presso gli stessi uffici.

Tali lavoratori, pertanto, continuano a espletare l'attività socialmente utile in favore degli uffici dell'assessorato regionale, ma per effetto della disposizione censurata, come lavoratori utilizzati in via diretta dalla Regione, la quale quindi diventa il nuovo ente utilizzatore.

Quale espressione della competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana, nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» di cui all'art. 14, lettera p), dello statuto, la norma impugnata è quindi funzionale alle esigenze organizzative dell'amministrazione regionale.

Essa va dunque interpretata nel senso che la previsione del «transito in utilizzazione» non comporta l'instaurarsi di alcun rapporto di lavoro subordinato con l'amministrazione regionale; ma, piuttosto, determina il solo mutamento del soggetto utilizzatore, che ora va individuato nella Regione che si assume direttamente gli oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività lato sensu socialmente utili.

Invece, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili potrà avvenire nel rispetto e nell'ambito delle procedure regolate dalla legge e con l'osservanza della regola del concorso pubblico posta dall'art. 97, quarto comma, Cost.

In tale direzione è, infatti, intervenuto il legislatore statale, dapprima con l'art. 4 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, poi con l'art. 1, commi 446 e 448, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), e, in tempi più recenti, con l'art. 1, comma 495, 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).

Si tratta di interventi normativi attraverso i quali le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale, attraverso il ricorso a procedure selettive, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di assunzione del personale con forme flessibili, e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale detta le condizioni per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

Così interpretata la norma censurata, devono dunque essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost.

8.– La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, che, come prima evidenziato, deve essere circoscritta alla sola violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., è, invece, fondata.

La disposizione regionale dispone che «al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale».

La censura del ricorrente si fonda sull'argomentazione secondo cui tale disposizione, in assenza di un termine finale e in mancanza di una limitazione numerica, determinerebbe una stabilizzazione del personale forestale mediante un inquadramento riservato nel ruolo dell'amministrazione regionale.

8.1.– Va in primo luogo brevemente descritto il contesto normativo al cui interno si colloca la disposizione regionale impugnata.

Il personale considerato dalla norma regionale è quello di cui all'art. 12 della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizione programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale), il quale si riferisce al personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo, inserito nell'elenco speciale dei lavoratori forestali, di cui all'art. 45-ter della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), disposizione introdotta dall'art. 43 della legge della Regione Siciliana 14 aprile 2006, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 "Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione". Istituzione dell'Agenzia della Regione siciliana per le erogazioni in agricoltura - A.R.S.E.A.).

L'art. 45-ter della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, rubricato «Elenco speciale dei lavoratori forestali», dispone, ai fini che qui interessano, l'istituzione dell'elenco speciale regionale dei lavoratori forestali, articolato su base provinciale, presso i competenti uffici periferici provinciali del dipartimento regionale del lavoro.

In questo elenco sono iscritti, a domanda, tutti i lavoratori già utilmente inseriti nelle graduatorie distrettuali o che abbiano espletato compiutamente, a partire dall'anno 1996, almeno quattro turni di lavoro di cinquantuno giornate lavorative ai fini previdenziali, esclusi i casi di malattia, infortunio o documentate cause di forza maggiore, alle dipendenze dell'amministrazione forestale nel periodo di vigenza della legge, ovvero almeno due turni nel triennio 2003-2005.

Ciò che precipuamente rileva nella fattispecie è che l'iscrizione nell'elenco speciale è prevista quale condizione essenziale per l'avviamento al lavoro alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali (art. 45-ter, commi 1, 2 e 3 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996).

Inoltre, l'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 rinvia poi all'art. 44 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2006, rubricato «Misure urgenti per l'occupazione forestale», il quale, anche, si riferisce al personale operaio impiegato dall'amministrazione forestale e, al fine di favorire il processo di progressiva stabilizzazione di detto personale, dispone, al comma 1, che non è consentito l'ulteriore avviamento di lavoratori non inseriti nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, introdotto, come visto, proprio dall'art. 43 della legge reg. citata.

Più in particolare, poi, al successivo comma 2, si prevede un incremento del personale, «[p]er le mutate esigenze connesse all'attuazione degli interventi del programma operativo regionale 2000-2006 ed al fine di procedere all'incremento della superficie forestale e migliorare la fruizione sociale dei boschi e delle aree protette gestite dall'Azienda regionale delle foreste demaniali».

In tale contesto normativo si inquadra la disposizione regionale censurata che, come suoi destinatari, individua solo i lavoratori forestali di cui all'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2014 che, nel quinquennio 2014-2018, abbiano prestato servizio di antincendio boschivo presso le sale operative provinciali. In relazione a tale personale la disposizione prevede che esso «è mantenuto nelle medesime mansioni».

8.2.– La Regione Siciliana, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 14, comma primo, lettera a), dello statuto, nella materia «agricoltura e foreste», ha disciplinato il settore forestale con la legge reg. Siciliana n. 16 del 1996.

Tale settore, a livello statale, è stato oggetto di riorganizzazione da parte del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), il quale però non ha ricompreso le Regioni a statuto speciale e le Province autonome nel processo di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, lasciando, dunque inalterate tutte le attribuzioni spettanti ai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali.

Pertanto, la Regione Siciliana, con la legge regionale n. 16 del 1996, ha disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva, e attraverso la disposizione censurata è intervenuta anche sulla disciplina della gestione del personale impiegato nel settore forestale.

La Regione Siciliana ha competenza legislativa esclusiva anche nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, primo comma, lettera p, dello statuto).

È, infatti, sulla scorta di tali competenze che è stato adottato il decreto del Presidente della Regione Siciliana 29 maggio 2014 (Approvazione della convenzione di cui all'art. 12, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, per l'avvalimento del personale appartenente all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'art. 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e di cui all'art. 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, da impiegare nel servizio antincendio boschivo), mediante il quale sono state dettate le norme che regolano l'organizzazione del personale di cui all'elenco speciale in oggetto (art. 7), prevedendo, ai fini che qui interessano, le condizioni per il trasferimento della titolarità dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (art. 3) e a tempo determinato (art. 4), da parte del Comando del Corpo forestale, al Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale.

Non di meno la disposizione regionale censurata, là dove stabilisce che il descritto personale «è mantenuto nelle medesime mansioni», ha ecceduto dalle competenze statutarie, in quanto si pone in contrasto con l'art. 97, quarto comma, Cost.

Infatti, alla previsione regionale in esame, che non contempla alcun termine di durata, non può essere attribuito altro significato se non quello di determinare la trasformazione dei rapporti di lavoro di tali lavoratori forestali, avviati attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale.

Nel prevedere il mantenimento nelle medesime mansioni senza alcun limite temporale, l'art. 14 impugnato determina la stabilizzazione del personale antincendio boschivo adibito alle sale operative provinciali, già impiegato in quelle mansioni, con periodicità stagionale, per effetto della specifica disciplina sopra riportata, in violazione della regola del pubblico concorso, che rappresenta il necessario sistema di reclutamento per l'accesso ai pubblici impieghi.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, il pubblico concorso costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa (ex plurimis, sentenze n. 36 del 2020, n. 40 del 2018 e n. 251 del 2017).

Invece, la disposizione regionale censurata, non indicando un termine finale del "mantenimento" nelle pregresse mansioni, consente un generalizzato e implicito meccanismo di proroga dei rapporti in essere con l'amministrazione regionale, senza limiti temporali, determinando la prosecuzione del rapporto di lavoro, da parte dell'amministrazione regionale, tendenzialmente in via definitiva senza l'indizione di una selezione pubblica (sentenza n. 36 del 2020).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.

9.– La questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, che, come sopra evidenziato, va limitata alla sola violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non è fondata.

La disposizione regionale, rubricata «Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti», dispone la soppressione dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, il quale testualmente prevedeva: «1. Per effetto della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, come determinato ai sensi dell'articolo 49, comma 27, della legge regionale n. 9/2015, è ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro».

La censura del ricorrente si incentra sull'argomentazione per cui la soppressione dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, rubricato «Norme di contenimento della spesa della Pubblica Amministrazione regionale», renderebbe la materia priva di riferimenti e di vincoli, per il mancato richiamo all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Più specificamente la disposizione regionale inciderebbe sulla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato, in quanto interviene sulla regolamentazione dei rapporti di diritto privato, oggetto di contrattazione collettiva integrativa regionale.

9.1.– Per meglio inquadrare la questione, si deve evidenziare che l'art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, rubricato «Salario accessorio e sperimentazione», dispone, al comma 1, che «[a]l fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione».

Inoltre, al comma 2, specificamente richiamato dal ricorrente quale parametro interposto, dispone, inoltre, che: «2. [n]elle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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».

Tali disposizioni statali stabiliscono, dunque, un tetto massimo dell'ammontare complessivo delle risorse destinate, annualmente, al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rimettendone la differenziata distribuzione alla contrattazione collettiva.

Più in particolare, il citato comma 2, disponendo che l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, si pone come limite alla contrattazione collettiva.

Ciò precisato, deve rilevarsi che la disposizione regionale censurata ha «soppresso» la norma regionale (art. 13 della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016) che aveva previsto la riduzione delle risorse del fondo destinato alla retribuzione di posizione e di risultato del solo personale con qualifica dirigenziale della Regione Siciliana, determinato in un ammontare complessivo definito secondo i criteri indicati dall'art. 49, comma 27, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015.

Tale ultimo articolo, come modificato dall'art. 26, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 dispone testualmente: «[a] decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2018, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale comunque cessato dal servizio».

9.2.– Da tale quadro normativo risulta che la norma regionale censurata 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.

Essa, piuttosto, incide sulla spesa concernente l'indennità di risultato e di posizione destinata, in particolare, al personale dirigenziale regionale.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, infatti, 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.

La disciplina impugnata, dunque, in linea con la giurisprudenza di questa Corte non si sostituisce alla contrattazione collettiva nella determinazione delle risorse destinate al trattamento economico accessorio.

Deve, pertanto, essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

9.3.– Non è superfluo evidenziare, infine, che dal quadro normativo sopra riportato, non risulta che la disposizione regionale censurata, abrogando l'art. 13, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 3 del 2016, abbia facoltizzato il superamento dei limiti di spesa previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2017,

dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, in via generale, per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici; limiti rimasti invariati.

D'altra parte, è rimasto in vigore anche l'art. 49, comma 27, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, il quale, come sopra già evidenziato, per il periodo intercorrente dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2018, dispone che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 1 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;

6) dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019, promosse, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 51 e 97, quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 2 settembre 2020.

## **Sentenza: 10 settembre 2020, n. 200**

**Materia:** pubblico impiego – procedure concorsuali per l’accesso agli impieghi regionali – regolamentazione dei profili giuridici e corrispondenti trattamenti economici dei giornalisti addetti all’ufficio stampa delle pubbliche amministrazioni

**Parametri invocati:** articoli 2, 3, 31, 51, comma primo, 97, comma quarto, e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

### **Oggetto:**

- artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019);
- legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica).

### **Esito:**

- Illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019) nella parte in cui ha sostituito l’art. 16, comma 11, della legge Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull’assunzione agli impieghi regionali);
- Illegittimità costituzionale dell’art. 30, comma 1, della l.r. 29/2018 e dell’intera legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica);
- Infondatezza e cessazione della materia del contendere per tutte le altre questioni

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto l’impugnazione degli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l’anno 2019) e, con separato ricorso, dell’intera legge Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica). La disciplina contenuta in tale legge è strettamente connessa a quella dettata dall’art. 30, comma 1, della l.r. 29/2018; pertanto, la Corte ha riunito i giudizi in ragione della loro connessione oggettiva.

L’art. 2, comma 1, della l.r. n. 29 del 2018, ha sostituito l’art. 6 della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull’assunzione agli impieghi regionali) disciplinando le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove dei concorsi per l’accesso agli impieghi regionali. Secondo il ricorrente, la disposizione così come riformulata, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera l), 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. In primo luogo, si asserisce la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché le forme di pubblicità previste nella norma regionale non corrisponderebbero a quelle previste dall’art. 6, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), come richiamato dall’art. 70, comma 13, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). In secondo luogo, le forme di pubblicità previste dall’art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994 rappresenterebbero una diretta attuazione degli artt. 51 e 97 Cost., con conseguente violazione anche di tali parametri.

La Corte respinge le censure governative ritenendo che la norma regionale impugnata, che regola la pubblicazione del diario delle prove di concorso e le modalità di convocazione dei candidati, rientri nella competenza legislativa residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Secondo la giurisprudenza costante della Corte i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione. La precisazione delle modalità con cui deve avvenire la pubblicazione del diario delle prove, nonché la convocazione dei singoli candidati, costituisce un profilo inerente alla disciplina della procedura concorsuale pubblicistica per l'accesso ai ruoli regionali e, come tale, pertanto, rientra nella competenza residuale delle Regioni. Tale competenza, nel caso di specie, è stata esercitata dalla Regione Liguria adottando forme di pubblicità che appaiono adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati. È prevista, infatti, la pubblicazione del diario nel sito istituzionale dell'ente, in coerenza della regola generale dettata in materia di pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti amministrativi dall'art. 32, comma 1, della legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile), prevedendo comunque la comunicazione scritta personale ai singoli candidati qualora il ridotto numero dei candidati lo consenta. In tal modo, non sussiste per i giudici, neanche la dedotta violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

L'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 29 del 2018 ha modificato i commi 9, 10 e 11 dell'art. 16 della l.r. n. 15 del 1996.

Il comma 9, come riformulato dalla disposizione impugnata, prevede per le assunzioni in tutte le categorie l'accertamento facoltativo della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse. Secondo il ricorrente, la previsione di un simile accertamento come facoltativo, e non come obbligatorio, determinerebbe la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in considerazione anche di ciò che prevede la corrispondente normativa statale in tema di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Per la Corte, la questione di legittimità è infondata poiché la disposizione censurata è ascrivibile alla competenza residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost.. Per i giudici, la Regione, nell'esercizio della propria discrezionalità nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, *“ben può calibrare i requisiti di accesso alle selezioni pubbliche in relazione al profilo professionale di volta in volta valutato, affiancando le conoscenze informatiche ad altri requisiti ritenuti pertinenti per lo svolgimento delle mansioni dedotte nel contratto. La formulazione della disposizione impugnata, nel prevedere come meramente facoltativo l'accertamento delle conoscenze informatiche, consente all'amministrazione di valutarne l'effettiva necessità, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione, sottesi agli invocati artt. 3, 51 e 97 Cost.”*.

Il comma 10 dell'art. 16 della l.r. n. 15, come sostituito dalla disposizione impugnata, prevede che le assunzioni a tempo determinato avvengano per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria e che qualora sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, e per periodi di diversa durata, l'assunzione per il periodo più lungo avvenga nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco.

Secondo il ricorrente, questa disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in quanto disciplinerebbe la fattispecie dello scorrimento delle graduatorie in modo difforme dalla normativa statale di riferimento. Nelle more del giudizio, la disposizione censurata è stata abrogata e quindi la Regione ha concluso per l'intervenuta cessazione della materia del contendere. La Corte ha ricordato che per giurisprudenza costante lo *ius superveniens* determina la cessazione della materia del contendere purché la modifica sia soddisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e la norma censurata non abbia, medio tempore, ricevuto applicazione poiché in tal caso

è stata provata la sussistenza di entrambi i presupposti la Corte dichiara cessata la materia del contendere.

Per il comma 11 dell'art. 16 della l.r. 15 del 1996, come modificato dal censurato art. 2, comma 2, della l.r. 29 del 2018, i candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità rimangono in graduatoria per essere poi richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa al termine del predetto periodo. L'Avvocatura dello Stato lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost. in relazione all'art. 3 del d.lgs. 151 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in quanto, nel dettare regole peculiari per il personale in aspettativa per maternità, finirebbe con l'introdurre una discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e della assenza per maternità. Anche per questa norma regionale, nelle more del giudizio, è intervenuta l'abrogazione; tuttavia la Corte non ha ritenuto cessata la materia del contendere ritenendo non provata la mancata applicazione, medio tempore, della norma impugnata che viene ritenuta illegittima poiché prevede che non possono essere assunti quei candidati che si trovino nei periodi corrispondenti al congedo obbligatorio per maternità o all'interdizione anticipata dal lavoro; ad essi viene illegittimamente negato il diritto all'immediata assunzione in servizio e se ne posticipa l'accesso al momento del successivo – ma solo eventuale – scorrimento della graduatoria. Ciò determina una palese discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità.

L'art. 30, comma 1, della l.r. n. 29 del 2018 ha introdotto una norma di interpretazione autentica dell'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria). Essa disciplina il profilo professionale e il trattamento economico attribuibile al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale. L'Avvocatura erariale ha impugnato la norma *de qua* per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto essa consisterebbe in una norma innovativa, e non di mera interpretazione, diretta a cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018, senza alcun rinvio alla contrattazione collettiva di settore rappresentata dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Successivamente alla proposizione del ricorso, la norma impugnata è stata abrogata ma il legislatore regionale ha contestualmente introdotto una nuova norma di interpretazione autentica, simile a quella abrogata, contenuta nell'art. 1 della l.r. n. 5 del 2019. In questo caso, l'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'intera legge regionale n. 5 del 2019 che, oltre all'art. 1 di cui abbiamo detto, contiene anche l'art. 2, rubricato «Dichiarazione d'urgenza» per la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la nuova norma di interpretazione autentica comporterebbe la disapplicazione, *in parte qua*, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. Da tale disapplicazione conseguirebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, oltre che la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Per l'esame della questione la Corte ricostruisce il quadro normativo cui ascrivere la legge impugnata.

La legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), prevede all'art. 9 che le pubbliche amministrazioni possono dotarsi di un ufficio stampa il cui personale è iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed è costituito da dipendenti di amministrazioni pubbliche, anche in comando o fuori ruolo (ovvero, da personale estraneo alla p.a.). Il comma 5 dell'art. 9 ha, inoltre, stabilito che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale addetto agli uffici stampa sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Per molti anni tale speciale area di contrattazione non è stata creata; pertanto, alcune Regioni – tra queste anche la Liguria – hanno applicato le previsioni del vigente contratto collettivo dei giornalisti, stipulato dalle organizzazioni

degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI). L'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della l.r. Liguria n. 25 del 2006, con specifico riferimento al personale dell'Ufficio stampa della Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, ha stabilito che fino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, sono attribuiti a quel personale i profili professionali e l'equivalente trattamento economico previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti. In data 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto «Funzioni locali», per il triennio 2016-2018, che, all'art. 18-bis, ha istituito i nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione delle amministrazioni locali. L'allegata dichiarazione congiunta n. 8 ha inoltre preso in considerazione la situazione di quel personale al quale, in forza di specifiche, vigenti leggi regionali in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria, stabilendo, per tale personale, di rimandare ad apposita contrattazione la specifica regolazione di raccordo atta a disciplinare l'applicazione delle norme di cui all'art. 18-bis. In tale quadro normativo si collocano le disposizioni regionali impugnate. Con la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2018 il legislatore ligure ha stabilito che l'inciso *sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni* (espressione contenuta nel secondo periodo della lettera d) del comma 2 dell'art. 29 della legge reg. Liguria n. 25 del 2006), deve essere inteso nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018. In tal modo, secondo il ricorrente, si è disposta l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. La successiva disposizione di cui all'art. 1 della l.r. 5 del 2019 ha abrogato l'intero comma 1 dell'art. 30 della l.r. n. 28 del 2019, ed ha riproposto in modo identico la prima parte, con l'effetto di confermare l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ma comunque fino all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo di cui alla dichiarazione congiunta n. 8. Il quadro normativo così ricostruito si arricchisce di altra disposizione statale contenuta nell'art. 1, comma 160, 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) che introduce il comma 5 bis dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che con decorrenza 1° gennaio 2020, così dispone: *Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro.* La Corte costituzionale è già intervenuta su tale disposizione ritenendo che la norma *“deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale”* (sentenza n. 112 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

Alla luce del ricostruito quadro normativo, per i giudici le due disposizioni impugnate sono illegittime poiché l'applicazione a una categoria di personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'ARAN ma dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la

disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra nella materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva statale. Invero, si tratta di un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall’art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001. L’art. 40 del d.lgs. 165/2001 prevede, al comma 2, ultimo periodo, che nell’ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Proprio alla luce di tale previsione, il CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione, con la conseguenza che la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego.

SENTENZA N. 200

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), e della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 1°-8 marzo e il 24-27 giugno 2019, depositati in cancelleria rispettivamente l'8 marzo e il 28 giugno 2019, iscritti ai numeri 41 e 74 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 22 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 22 luglio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ettore Pafundi per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, con ricorso iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2019, alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), nonché, con successivo ricorso iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2019, l'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di

interpretazione autentica), deducendo la violazione degli artt. 2, 3, 31, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Quanto al primo dei ricorsi, lo scrutinio è limitato agli artt. 2, commi 1 e 2, e 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.

Resta riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni proposte con lo stesso.

Il secondo dei due ricorsi riguarda una disciplina che, come verrà chiarito più avanti, è strettamente connessa a quella dettata dall'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.

I giudizi, così delimitati, devono pertanto essere riuniti, in ragione della loro connessione oggettiva, per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

2.– L'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nel sostituire l'intero art. 6 della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali), ha disciplinato, nel novellato comma 1 di quest'ultimo, le modalità di pubblicazione e comunicazione del diario delle prove dei concorsi per l'accesso agli impieghi regionali.

Il ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost. Risulterebbe violata la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, posto che le forme di pubblicità indicate dalla norma regionale non corrisponderebbero a quelle previste dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), come richiamato dall'art. 70, comma 13, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Inoltre, secondo il ricorrente, le forme di pubblicità previste dall'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 487 del 1994 rappresenterebbero una «diretta attuazione» degli artt. 51 e 97 Cost., con conseguente violazione anche di tali parametri.

2.1.– La Regione Liguria ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, in quanto essa risentirebbe di una «sospetta sinteticità» e la censura dedotta non sarebbe argomentata «in alcun modo».

L'eccezione non è fondata.

Le censure formulate dal ricorrente sono unitarie e denunciano, con sufficiente chiarezza, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, che includerebbe, nella prospettazione del ricorso, anche la disciplina delle forme di pubblicità del calendario delle prove di esame, in quanto attinente al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e diretta espressione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost.

2.2.– Nel merito, la questione non è fondata.

La norma regionale impugnata, che regola la pubblicazione del diario delle prove di concorso e le modalità di convocazione dei candidati, rientra nella competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la disciplina dei concorsi per l'accesso al lavoro pubblico è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, riferita alla disciplina del rapporto già instaurato. I profili pubblicistico-

organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (ex multis, sentenza n. 126 del 2020, punto 5.1 del Considerato in diritto; sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4 del Considerato in diritto; sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2 del Considerato in diritto).

La precisazione delle modalità con cui deve avvenire la pubblicazione del diario delle prove, nonché la convocazione dei singoli candidati, costituisce un profilo inerente alla disciplina della procedura concorsuale pubblicistica per l'accesso ai ruoli regionali e, come tale, rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Nel caso di specie, peraltro, questa competenza è stata esercitata dalla Regione Liguria adottando forme di pubblicità che appaiono non solo adeguate allo scopo, nel rispetto dei principi di trasparenza della procedura e di accessibilità in favore dei candidati, ma anche in linea con gli intendimenti generali fatti propri dallo stesso legislatore statale. È prevista, infatti, la pubblicazione del diario nel sito istituzionale dell'ente, in coerenza con la regola generale dettata, in materia di pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti amministrativi, dall'art. 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), facendo ricorso comunque, «[q]ualora il ridotto numero dei candidati lo consenta», alla comunicazione scritta personale ai singoli candidati. Nell'esercitare la propria competenza residuale, pertanto, la Regione non incorre neanche nella dedotta violazione degli artt. 51 e 97 Cost.

3.– L'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 è censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle parti in cui riscrive i commi 9, 10 e 11 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996 (rubricato «Selezione pubblica per assunzioni di personale a tempo determinato»).

Il nuovo comma 9 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996 stabilisce che, per le assunzioni «in tutte le categorie», «può essere previsto anche l'accertamento della conoscenza dell'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse». Secondo il ricorrente, la previsione di un simile accertamento come facoltativo, e non come obbligatorio, determinerebbe la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., avuto riguardo a quanto prevede la corrispondente normativa statale in tema di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001.

3.1.– La Regione Liguria ha, anche in questo caso, eccetto l'inammissibilità delle questioni, assumendo la genericità delle censure statali, in quanto non argomentate e limitate «a mere affermazioni».

L'eccezione non è fondata.

Le censure proposte dall'Avvocatura dello Stato, pur sintetiche, seguono un'argomentazione idonea a prospettare la dedotta invasione della competenza esclusiva statale, coerentemente sorretta dal richiamo agli artt. 3, 51 e 97.

3.2.– La questione non è fondata.

In sede di concorso per accedere a impieghi regionali, la valutazione discrezionale circa la conoscenza da parte dei candidati delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse costituisce uno degli aspetti riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali. Tale discrezionalità non può che manifestarsi «nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle

amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (da ultimo, sentenza n. 241 del 2018).

La disposizione della legge regionale in esame è da ricondurre alla competenza residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.). Nell'esercizio della propria discrezionalità in materia ben può la Regione calibrare i requisiti di accesso alle selezioni pubbliche in relazione al profilo professionale di volta in volta valutato, affiancando le conoscenze informatiche ad altri requisiti ritenuti pertinenti per lo svolgimento delle mansioni dedotte nel contratto. La formulazione della disposizione impugnata, nel prevedere come meramente facoltativo l'accertamento delle conoscenze informatiche, consente all'amministrazione di valutarne l'effettiva necessità, in coerenza con i principi di parità nell'accesso agli uffici pubblici e di buon andamento dell'amministrazione, sottesi agli invocati artt. 3, 51 e 97 Cost.

4.– L'art. 16, comma 10, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, quale sostituito dall'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, stabilisce quanto segue: «Le assunzioni a tempo determinato avvengono per chiamata dei candidati nel rispetto dell'ordine di avviamento o graduatoria. Nel caso sia necessario assumere più dipendenti con uguale decorrenza, e per periodi di diversa durata, l'assunzione per il periodo più lungo avviene nei confronti dei candidati risultati idonei seguendo l'ordine della graduatoria o dell'elenco».

Secondo il ricorrente, questa disposizione confliggerebbe con gli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 1, comma 361, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in quanto disciplinerebbe la fattispecie dello scorrimento delle graduatorie in modo difforme dalla normativa statale di riferimento.

4.1.– Nelle more del giudizio, la disposizione censurata è stata abrogata dall'art. 3 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019) e altre disposizioni di adeguamento», con effetto dal 27 aprile 2019. La Regione, quindi, ha concluso per l'intervenuta cessazione della materia del contendere.

Questa Corte ha costantemente affermato che lo *ius superveniens* determina la cessazione della materia del contendere, purché la modifica sia satisfattiva delle pretese avanzate con il ricorso e la norma censurata non abbia, medio tempore, ricevuto applicazione (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 70 e n. 25 del 2020; ordinanza n. 140 del 2020).

In sede di pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, in considerazione dell'intervenuta abrogazione della norma, ha dichiarato di non coltivare più alcun interesse per l'impugnazione. La Regione ha inoltre dichiarato che, durante il periodo di vigenza – peraltro assai breve (su quest'ultimo aspetto, sentenza n. 32 del 2015, punto 3.2 del Considerato in diritto) – la norma non ha ricevuto alcuna applicazione.

Da queste convergenti allegazioni si deve pertanto desumere che esistono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018.

5.– L'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 è impugnato anche nella parte in cui sostituisce il comma 11 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 15 del 1996. La norma così introdotta prevede quanto segue: «I candidati che si trovino nel periodo corrispondente all'interdizione anticipata dal lavoro e all'astensione obbligatoria per maternità hanno titolo a permanere in

graduatoria e ad essere richiamati in caso di ulteriore utilizzo della graduatoria stessa da parte dell'Amministrazione al termine del predetto periodo».

Secondo il ricorrente, questa disposizione violerebbe gli artt. 2, 3, 31 e 51 Cost., in relazione all'art. 3 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in quanto, nel dettare «regole peculiari» per la fattispecie del «personale in aspettativa per maternità», finirebbe con l'introdurre una «discriminazione in ragione dello stato di gravidanza».

5.1.– Deve premettersi che, nelle more del giudizio, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 3 della legge reg. Liguria n. 4 del 2019, con decorrenza 27 aprile 2019. La Regione Liguria ha concluso per la declaratoria di cessazione della materia del contendere, in ragione dell'intervenuta abrogazione.

Non ricorrono in questo caso gli estremi per la declaratoria di cessazione della materia del contendere. In sede di pubblica udienza, il ricorrente non ha esteso a questa disposizione la propria volontà di non coltivare l'impugnazione proposta. Inoltre, non c'è evidenza alcuna della mancata applicazione, medio tempore, della norma impugnata. Essa, infatti, è rimasta in vigore per più di quattro mesi (dal 1° gennaio al 26 aprile 2019), arco temporale durante il quale non può escludersi che l'effetto di discriminazione lamentato dallo Stato sia venuto in essere. Tanto basta per sostenere che non vi è cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentenze n. 68 del 2018, punto n. 14.1 del Considerato in diritto, e n. 191 del 2017, punto n. 5.3 del Considerato in diritto).

5.2.– Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata richiama esplicitamente gli istituti del congedo obbligatorio di maternità, disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 151 del 2001 (norma che prevede, come condizione ordinaria, il «divieto di adibire al lavoro le donne» durante i due mesi precedenti la data presunta del parto – ovvero, ove il parto avvenga oltre tale data, anche per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto – nonché durante i tre mesi dopo il parto), e dell'interdizione anticipata dal lavoro, di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001 (disposizione che prevede per le lavoratrici in stato di gravidanza un ulteriore periodo di astensione dal lavoro, che si va ad aggiungere a quello di congedo obbligatorio per maternità, in caso di gravi o particolari motivi che sono valutati dalla Direzione territoriale del lavoro e dalla ASL).

Essa prevede che, per i corrispondenti periodi di tempo, i candidati già inclusi in una graduatoria hanno «titolo» a permanervi e ad essere «richiamati» in caso di «ulteriore» utilizzo della graduatoria stessa. Il ricorrente assume che, in tal modo, si finisce per negare il diritto all'immediata assunzione in servizio dei candidati che, pur inclusi in graduatoria, si trovino nel periodo corrispondente al congedo per maternità, ovvero che godano dell'interdizione anticipata dal lavoro, poiché si posticipa l'accesso al lavoro al momento del successivo – ma solo eventuale – «ulteriore» scorrimento della graduatoria.

Così ricostruita, la disposizione censurata si pone in insanabile contrasto con i principi costituzionali che tutelano l'interesse primario dei minori. I principi già espressi da questa Corte, relativamente al divieto di discriminazioni connesse allo stato di gravidanza e alla maternità, nonché alla cura del bambino, intesa come valorizzazione di un peculiare legame affettivo e relazionale (sentenza n. 158 del 2018, che richiama le sentenze n. 61 del 1991 e n. 423 del 1995), devono, peraltro, seguendo il corso dell'evoluzione legislativa, considerarsi estesi al padre lavoratore, quando ricorrono le condizioni indicate dall'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2001. Secondo questa disposizione, in caso di morte o di infermità grave della madre, ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo

del bambino al padre, quest'ultimo ha il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo corrispondente a quello del congedo obbligatorio di maternità.

La previsione della legge della Regione Liguria secondo cui i candidati non possono essere immediatamente assunti, qualora si trovino nei periodi corrispondenti al congedo ovvero all'interdizione dal lavoro, è in contrasto con tutti i parametri evocati dal ricorrente, che congiuntamente esprimono i principi di non discriminazione, di protezione del minore e di tutela della maternità, più volte enunciati da questa Corte. Tale disposizione, nel privare i candidati di una concreta possibilità di immissione in ruolo, con la perdita dei connessi benefici giuridici ed economici, compromette il loro accesso all'impiego, nell'ipotesi in cui la graduatoria non divenga oggetto di «ulteriore» utilizzo. Ciò determina una palese discriminazione in ragione dello stato di gravidanza e di maternità, che si sostanzia nella perdita di chance, collegata a un effettivo ingresso in ambito lavorativo.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 11, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996.

6.– Anche l'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 forma oggetto delle censure di cui al primo dei due ricorsi di cui qui si discute. Con tale disposizione il legislatore regionale ha introdotto una norma di «interpretazione autentica» dell'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge della Regione Liguria 17 agosto 2006, n. 25 (Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria). Essa interviene sul profilo professionale (e sul connesso «equivalente economico») attribuibile al personale dell'Ufficio stampa dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale. La norma di «interpretazione autentica» è impugnata dallo Stato per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto essa consisterebbe in una norma innovativa, e non di mera interpretazione, atta a cristallizzare il trattamento economico e giuridico applicabile al personale assunto in data anteriore al 21 maggio 2018, senza alcun rinvio alla contrattazione collettiva di settore (costituita, adesso, dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto «Funzioni locali», per il periodo 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018).

Successivamente alla proposizione del primo ricorso, la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Liguria n. 4 del 2019. L'art. 1 della coeva legge reg. Liguria n. 5 del 2019, tuttavia, ha contestualmente introdotto una nuova norma di interpretazione autentica, simile a quella abrogata, oggetto del secondo ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In questo caso, l'Avvocatura dello Stato – nell'impugnare, con il secondo dei due ricorsi qui esaminati, l'intera legge regionale n. 5 del 2019 che, oltre all'art. 1, contiene anche l'art. 2, rubricato «Dichiarazione d'urgenza» – ha dedotto la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la nuova norma di interpretazione autentica, quale introdotta dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 5 del 2019, comporterebbe la disapplicazione, in parte qua, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018. Secondo il ricorrente, da ciò deriverebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, oltre che la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

6.1.– Quanto all'ammissibilità della questione sollevata sull'intera legge reg. Liguria n. 5 del 2019, si deve porre in evidenza che l'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri investe l'intera legge regionale, composta, come già detto, da due articoli. Anche se le doglianze si riferiscono al contenuto del solo art. 1, è di tutta evidenza che i due articoli sono tenuti insieme da un forte e coerente

nesso, tanto da non ingenerare incertezze circa il contenuto delle censure (da ultimo, sentenza n. 128 del 2020).

Questa Corte ha chiarito che se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (tra le tante, sentenze nn. 143 e 128 del 2020, n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 141 del 2010).

Questo è il caso della legge regionale impugnata, poiché l'art. 2, che prevede la precisazione del giorno della sua entrata in vigore, riveste una funzione meramente accessoria rispetto al contenuto dell'art. 1 (sentenze n. 128 del 2020, n. 14 del 2017 e n. 201 del 2008).

6.2.– Nel passare al merito, si impone un breve inquadramento delle questioni sollevate.

6.2.1.– La legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), prevede all'art. 9 che le pubbliche amministrazioni possono dotarsi di un ufficio stampa che svolga attività indirizzata ai mezzi di comunicazione di massa. A norma del comma 2 dell'art. 9, il personale degli uffici stampa è iscritto all'albo nazionale dei giornalisti ed è costituito da dipendenti di amministrazioni pubbliche, anche in comando o fuori ruolo (ovvero, da personale estraneo alla p.a.).

Il comma 5 dell'art. 9 ha, inoltre, stabilito che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali del personale in questione «sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti». Per molti anni successivi al varo della legge, tale «speciale area di contrattazione» non è stata creata. Alcune Regioni – tra queste la Liguria – hanno stabilito pertanto di applicare le previsioni del vigente contratto collettivo dei giornalisti, stipulato dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI). L'art. 29, comma 2, lettera d), secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 25 del 2006, con specifico riguardo al personale dell'Ufficio stampa della Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, ha stabilito che, «[s]ino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni», sono attribuiti a quel personale «i profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili».

In data 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale del comparto «Funzioni locali», per il triennio 2016-2018 (d'ora innanzi: CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018). Tale contratto, all'art. 18-bis, ha istituito i nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione delle amministrazioni locali. Al tempo stesso, la allegata dichiarazione congiunta n. 8 ha preso in considerazione la situazione di quel personale «al quale, in forza di specifiche, vigenti norme di legge regionale in materia, sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria», e ha quindi stabilito, per tale personale, di rimandare ad «apposita sequenza contrattuale» la «specifica regolazione di raccordo» atta a disciplinare l'applicazione delle norme di cui all'art. 18-bis.

6.2.2.– In tale quadro si collocano le due norme regionali oggetto dell'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Con la norma di «interpretazione autentica» di cui all'art. 30, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2018 (impugnata con il primo dei due ricorsi in decisione), il legislatore ligure ha stabilito che l'inciso «sino alla data di entrata in vigore dell'apposito accordo collettivo nazionale quadro relativo alla costituzione del profilo professionale del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni» (espressione contenuta nel secondo periodo della lettera d del comma 2 dell'art. 29 della legge reg. Liguria n. 25 del 2006), deve essere inteso «nel senso che l'accordo collettivo nazionale quadro è quello definito a seguito dell'apposita sequenza contrattuale di cui alla dichiarazione congiunta n. 8 al CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018». In tal modo, si è disposta l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

Lo stesso art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 ha altresì stabilito, nella seconda parte, quanto segue: «Rimane comunque ferma l'applicazione dei “profili professionali dei giornalisti previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, nonché l'equivalente economico previsto dal medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti per i relativi profili” nei confronti del personale assunto con contratto a tempo determinato anteriormente alla data del 21 maggio 2018». Si è così confermata per tale personale l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche per il periodo successivo all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo preannunciata dalla dichiarazione congiunta n. 8 di cui al CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

Con la successiva disposizione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2019 (oggetto del secondo ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri) la Regione Liguria, abrogato l'intero comma 1 dell'art. 30 della legge regionale n. 28 del 2019, ne ha riproposto in modo identico la prima parte, con l'effetto di confermare l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti anche oltre l'entrata in vigore del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, ma pur sempre fino all'entrata in vigore della specifica regolazione di raccordo menzionata dalla dichiarazione congiunta n. 8. Non è stata, invece, più riprodotta la (già abrogata) seconda parte della stessa disposizione, che manteneva fermo, per il personale assunto prima del 21 maggio 2018, il regime dettato dalla contrattazione collettiva dei giornalisti.

Il quadro normativo si completa poi, a livello statale, con la novella introdotta dall'art. 1, comma 160, 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). Si tratta del nuovo comma 5-bis dell'art. 9 della legge n. 150 del 2000, che ha stabilito, con decorrenza 1° gennaio 2020, quanto segue: «Ai dipendenti di ruolo in servizio presso gli uffici stampa delle amministrazioni di cui al comma 1 ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2016-2018, risulti applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dagli specifici ordinamenti dell'amministrazione di appartenenza, può essere riconosciuto il mantenimento del trattamento in godimento, se più favorevole, rispetto a quello previsto dai predetti contratti collettivi nazionali di lavoro, mediante riconoscimento, per la differenza, di un assegno ad personam riassorbibile, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le modalità e nelle misure previste dai futuri contratti collettivi nazionali di lavoro».

Come recentemente affermato da questa Corte, tale novella legislativa «deve intendersi riferita unicamente ai rapporti di lavoro dei singoli soggetti, ancorché la loro regolazione con il contratto di lavoro giornalistico abbia trovato fonte e ragione in normative regionali, che tale applicazione espressamente autorizzavano, mentre non potrebbe intendersi quale ratifica di tali leggi regionali anche al fine di autorizzazione della spesa da parte dell'ente locale» (sentenza n. 112 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto).

6.3.– Alla luce del quadro normativo qui ricostruito nei suoi tratti essenziali, le due questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono fondate.

Con riferimento a leggi regionali simili a quelle oggi sub iudice, questa Corte ha affermato che l'applicazione a una categoria di personale di ruolo della Regione di un contratto collettivo non negoziato dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ma dalle organizzazioni degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «[l]a disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra [...] nella materia "ordinamento civile" e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale». Viene, infatti, in considerazione un rapporto di lavoro che, a seguito della privatizzazione, «è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva, espressamente regolata dall'art. 2» del d.lgs. n. 165 del 2001 (sentenza n. 10 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

L'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni, prevede, al comma 2, ultimo periodo, che «[n]ell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità». Proprio alla luce di tale previsione, il CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018 ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa in questione, con la conseguenza che «la legge impugnata viola la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego» (sentenza n. 10 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto).

Anche le disposizioni regionali censurate, nello stabilire le condizioni di perdurante applicabilità della contrattazione collettiva dei giornalisti, in luogo di quella del comparto «Funzioni locali», determinano l'effetto di rendere applicabile un contratto collettivo che non coincide con quello indicato dalla fonte a ciò deputata, con conseguente violazione delle prerogative statali in materia (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.)

Né a considerazioni diverse può condurre la natura solo transitoria delle norme impuginate (ovvero, l'avvenuta abrogazione dell'art. 30, comma 1, seconda parte, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, che regolava l'applicazione del contratto collettivo dei giornalisti per il personale assunto anteriormente al 21 maggio 2018), poiché la contrattazione collettiva cui rinvia la legislazione statale non è derogabile neanche in via provvisoria.

Queste conclusioni, ribadite dalla già citata sentenza n. 112 del 2020 (punto 12 del Considerato in diritto), chiariscono che è la contrattazione collettiva di settore la sede in cui si adottano le soluzioni più consone per regolamentare l'attività dei giornalisti alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 e dell'intera legge reg. Liguria n. 5 del 2019. Restano assorbiti gli ulteriori parametri evocati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

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. 41 del 2019;

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 27 dicembre 2018, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019), nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 11, della legge della Regione Liguria 25 marzo 1996, n. 15 (Norme sull'assunzione agli impieghi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 e dell'intera legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 5 (Norma di interpretazione autentica);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 51, primo comma, 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 9, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018, nella parte in cui ha sostituito l'art. 16, comma 10, della legge reg. Liguria n. 15 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 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 22 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 settembre 2020.

## **Sentenza: 8 settembre 2020, n. 208**

**Materia:** Porti e aeroporti - Disposizioni in materia di autorità di sistema portuale

**Parametri invocati:** Cost. art. 117 terzo comma, e principio di leale collaborazione, art. 97 e principio di ragionevolezza

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Regione Calabria

**Oggetto:** dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

**Esito:**

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

**Sintesi:**

La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

I commi 1 e 2 di tale articolo modificano l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), come novellati dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, istituendo l'"Autorità di sistema portuale dello Stretto", con sede presso il porto di Messina e comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria; questi ultimi due dapprima compresi nell'"Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto", con sede presso il porto di Gioia Tauro, divenuta così "Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio".

Il comma 3 dell'art. 22-bis, invece, modifica l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123, stabilendo che qualora i porti inclusi nell'area della Zona economica speciale (da qui: ZES) rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale (da qui: AdSP) con sede in altra Regione "il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES".

Secondo la ricorrente l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, inciderebbe sulla materia di competenza concorrente dei "porti e aeroporti civili", senza rispettare, tra l'altro, il principio di leale collaborazione, e violando così l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, in particolare per l'interferenza con la disciplina della ZES.

La ricorrente censura le norme in quanto interverrebbero sulle competenze della Regione Calabria senza alcun previo coinvolgimento regionale, assegnando i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina.

Secondo la Corte, la questione non è fondata.

L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, modifica la legge n. 84 del 1994 in materia di porti, materia che ha subito un profondo riordino in seguito al d.lgs. n. 169 del 2016, al fine di razionalizzare sia la governance dei porti, sia le attività portuali.

La novella del 2016 ha previsto la riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale (art. 6 della legge n. 84 del 1994), con sede presso i porti appartenenti alle prime due classi della categoria II, ossia i porti, o le specifiche aree portuali, che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto, di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994). Tale sede è individuata dall'Allegato A alla legge n. 84 del 1994 (cui rinvia l'art. 6, comma 1), nella sede del porto centrale ("CORE"), stabilito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, collocato sulla rete transeuropea dei trasporti ("TEN-T"), ossia quella avente alta importanza strategica.

Le AdSP, istituite dal d.lgs. n. 169 del 2016 nel numero di 15, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e possono valersi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono soggette alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (il conto consuntivo è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il rendiconto della gestione è soggetto al controllo della Corte dei conti). Organi delle autorità sono: il Presidente (nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate), il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti (art. 7 della legge n. 84 del 1994).

L'Allegato A individua altresì i porti rientranti nell'ambito di ciascuna autorità. Ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, tale allegato può essere modificato con regolamento, adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata. Le modifiche in questione sono quelle finalizzate all'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale (o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla Regione) all'interno del sistema dell'AdSP territorialmente competente, oppure al trasferimento di un porto a una diversa autorità (in tal caso previa intesa con le Regioni nel cui territorio hanno sede le autorità di destinazione e di provenienza).

L'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal d.lgs. n. 169 del 2016, infine, stabiliva che, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, fosse possibile ridurre il numero delle AdSP.

L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, oggetto di censura, ha successivamente mutato in via legislativa il numero delle AdSP, creando una sedicesima autorità e prevedendo che il numero così individuato possa essere ulteriormente modificato in via regolamentare decorso il già ricordato termine triennale.

Alla luce di tale quadro normativo la Corte afferma che le disposizioni impugnate non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

Sotto un primo profilo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei "porti e aeroporti civili".

La Corte ha sottolineato la necessità che la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia rispetti il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa (sentenza n. 261 del 2015).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate regolano non l'esercizio di funzioni amministrative, bensì profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione. E, sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ricondotto ai

principi fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi (si vedano le sentenze n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005, nonché, con specifico riferimento ai porti, le sentenze n. 256 del 2012 e n. 314 del 2010).

Si tratta di una fattispecie diversa da quella di cui all'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, che concerne l'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità ad un'altra. Né l'intervento del legislatore statale può essere collegato a quanto previsto dall'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che regola la possibilità di modificare il numero delle AdSP individuate dalla legge in via regolamentare, decorsi però tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016.

Sotto un ulteriore profilo, inoltre, deve considerarsi che le AdSP, sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle funzioni esercitate dalle stesse autorità.

Gli interventi legislativi di riordino di tali enti risultano perciò espressione della stessa competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ossia "ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali", materia a cui la Corte ha ascritto la disciplina delle misure di riorganizzazione di enti rientranti in tale categoria (sentenza n. 153 del 2011).

In conclusione, il legislatore statale è intervenuto con legge a regolare aspetti riconducibili esclusivamente a proprie potestà legislative, e per entrambe tali ragioni non vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione.

La Regione Calabria ha impugnato l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, anche per violazione dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, sotto due diversi profili.

Da un lato, la scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale pregiudicherebbe il buon andamento dell'amministrazione in quanto, in contrasto con la ratio della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, produrrebbe un aumento dei centri decisionali, con conseguente frammentazione e accentuato localismo delle autorità portuali.

Dall'altro lato, in virtù del passaggio di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione, con sede presso il porto di Messina, si creerebbe un'irragionevole interferenza con la disciplina della ZES. Verrebbe meno, infatti, quell'identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi.

Anche su questo punto la Corte dichiara la infondatezza della questione.

Il legislatore statale ha istituito una nuova AdSP al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina e dei relativi porti, in virtù degli elementi comuni propri degli stessi, in particolare per la prevalente vocazione al traffico passeggeri.

In tal senso, la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016, tra cui vi è anche quella di realizzare una maggiore interazione tra porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi.

Ciò precisato, la disciplina delle AdSP presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese, tenuto conto che la stessa viene istituita in territori ove sono presenti le aree portuali trasferite alla nuova autorità. La qual cosa genera sovrapposizioni in sede operativa.

Tuttavia, non può ritenersi che l'unica soluzione costituzionalmente possibile per fronteggiare tali sovrapposizioni sia la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e quelle della ZES, con conseguente identità del Presidente di entrambi gli organi. Il legislatore, proprio per i casi in cui taluni dei porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, ha previsto che il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'AdSP che ha sede nella Regione in cui è istituita la ZES.

La Corte dichiara quindi la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione,

e della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza.

SENTENZA N. 208

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018 n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2019, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– La Regione Calabria, con ricorso iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

1.1.– Nella specie, i commi 1 e 2 di tale articolo modificano l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), come novellati dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», istituendo l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto», con sede presso il porto di Messina e comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, questi ultimi due dapprima compresi nell'«Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», con sede presso il porto di Gioia Tauro, divenuta così «Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio».

Il comma 3 dell'art. 22-bis, invece, modifica l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123, stabilendo che qualora i porti inclusi nell'area della Zona economica speciale (da qui: ZES) rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale (da qui: AdSP) con sede in altra Regione «il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».

2.– Secondo la parte ricorrente l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, inciderebbe sulla materia di competenza concorrente dei «porti e aeroporti civili», senza rispettare, tra l'altro, il principio di leale collaborazione, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, in particolare per l'interferenza con la disciplina della ZES.

3.– In primo luogo, le norme impugnate sono censurate in quanto interverrebbero sulle competenze della Regione Calabria senza alcun previo coinvolgimento regionale, assegnando i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina.

3.1.– La questione non è fondata.

3.1.1.– L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, modifica la legge n. 84 del 1994 in materia di porti, materia che ha subito un profondo riordino in seguito al d.lgs. n. 169 del 2016, al fine di razionalizzare sia la governance dei porti, sia le attività portuali.

Per quanto qui d'interesse, la novella del 2016 ha previsto la riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale (art. 6 della legge n. 84 del 1994), con sede presso i porti appartenenti alle prime due classi della categoria II, ossia i porti, o le specifiche aree portuali – che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto – di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994). Tale sede è individuata dall'Allegato A alla legge n. 84 del 1994 (cui rinvia l'art. 6, comma 1), nella sede del porto centrale (“CORE”), stabilito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE», collocato sulla rete transeuropea dei trasporti (“TEN-T”), ossia quella avente alta importanza strategica.

Le AdSP, istituite dal d.lgs. n. 169 del 2016 nel numero di 15, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e possono valersi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono soggette alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (il conto consuntivo è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il rendiconto della gestione è soggetto al controllo della Corte dei conti). Organi delle autorità sono: il Presidente (nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate), il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti (art. 7 della legge n. 84 del 1994).

L'Allegato A individua altresì i porti rientranti nell'ambito di ciascuna autorità. Ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, tale allegato può essere modificato con regolamento, adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata. Le modifiche in questione sono quelle finalizzate all'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale (o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla Regione) all'interno del sistema dell'AdSP territorialmente competente, oppure al trasferimento di un porto a una diversa autorità (in tal caso previa intesa con le Regioni nel cui territorio hanno sede le autorità di destinazione e di provenienza).

L'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal d.lgs. n. 169 del 2016, infine, stabiliva che, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, fosse possibile ridurre il numero delle AdSP.

l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, oggetto di censura, ha successivamente mutato in via legislativa il numero delle AdSP, creando una sedicesima autorità e prevedendo che il numero così individuato possa essere ulteriormente modificato in via regolamentare decorso il già ricordato termine triennale.

3.1.2.– Alla luce di tale quadro normativo deve affermarsi che le disposizioni impugnate non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

3.1.2.1.– Sotto un primo profilo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei «porti e aeroporti civili».

Vero è che questa Corte ha sottolineato la necessità che la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia rispetti il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa (sentenza n. 261 del 2015).

Nel caso di specie, tuttavia, le norme impugnate regolano non l'esercizio di funzioni amministrative, bensì profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione. E, sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ricondotto ai principi fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi (si vedano le sentenze n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005, nonché, con specifico riferimento ai porti, le sentenze n. 256 del 2012 e n. 314 del 2010).

Si tratta di una fattispecie diversa da quella di cui all'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, che concerne l'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità ad un'altra. Né l'intervento del legislatore statale può essere collegato a quanto previsto dall'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che regola la possibilità di modificare il numero delle AdSP individuate dalla legge in via regolamentare, decorsi però tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016.

3.1.2.2.– Sotto un ulteriore profilo, inoltre, deve considerarsi che le AdSP, come già sottolineato, sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle funzioni esercitate dalle stesse autorità.

Gli interventi legislativi di riordino di tali enti risultano perciò espressione della stessa competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ossia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», materia a cui questa Corte ha ascritto, appunto, la disciplina delle misure di riorganizzazione di enti rientranti in tale categoria (sentenza n. 153 del 2011).

3.1.3.– Nel caso in esame, in conclusione, il legislatore statale è intervenuto con legge a regolare aspetti riconducibili esclusivamente a proprie potestà legislative. Per entrambe tali ragioni non vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione.

4.– In secondo luogo, la Regione Calabria censura l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, per violazione dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, sotto due diversi profili.

Da un lato, la scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale pregiudicherebbe il buon andamento dell'amministrazione in quanto, in contrasto con la ratio della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, produrrebbe un aumento dei centri decisionali, con conseguente frammentazione e accentuato localismo delle autorità portuali. Inoltre, tale scelta sarebbe stata effettuata inserendo nella legge di conversione del d.l. n. 119 del 2018 norme del tutto estranee al contenuto originario di tale provvedimento, in violazione del principio giurisprudenziale di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione nel decreto-legge.

Dall'altro lato, in virtù del passaggio di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione, con sede presso il porto di Messina, si creerebbe un'irragionevole interferenza con la disciplina della ZES. Verrebbe meno, infatti, quell'identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi.

4.1.– Quanto alle censure relative alla non omogeneità delle norme impugnate con il testo del decreto-legge e dunque, implicitamente, alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., ne va, in via preliminare, dichiarata l'inammissibilità.

Si tratta, infatti, di un parametro di cui non vi è traccia nella deliberazione a impugnare della Giunta regionale (ex plurimis, sentenze n. 270 e n. 154 del 2017, n. 239 del 2016, n. 46 del 2015, n. 246 e n. 220 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 7 del 2011).

4.2.– Sempre in via preliminare, invece, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di ridondanza delle censure sulle competenze regionali.

Sebbene il ricorso non si soffermi in modo dettagliato su tale aspetto, dal suo complessivo percorso argomentativo risultano sufficientemente chiari i motivi per i quali la violazione dell'art. 97 Cost., secondo la parte ricorrente, determinerebbe un pregiudizio per le competenze regionali in materia di porti.

4.3.– Nel merito la questione non è fondata.

4.3.1.– Il legislatore statale ha istituito una nuova AdSP al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina e dei relativi porti, in virtù degli elementi comuni propri degli stessi, in particolare per la prevalente vocazione al traffico passeggeri.

In tal senso, la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016, tra cui vi è anche quella di realizzare una maggiore interazione tra porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi.

Ciò precisato, la disciplina delle AdSP presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese, tenuto conto che la stessa viene istituita in territori ove sono presenti le aree portuali trasferite alla nuova autorità. La qual cosa genera sovrapposizioni in sede operativa.

Tuttavia, non può ritenersi che l'unica soluzione costituzionalmente possibile per fronteggiare tali sovrapposizioni sia la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e quelle della ZES, con conseguente identità del Presidente di entrambi gli organi, come argomenta la parte ricorrente.

Tale assunto resta non dimostrato dalla difesa regionale, mentre il legislatore, proprio per i casi in cui taluni dei porti inclusi nell'area della ZES rientrano nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, ha previsto che il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'AdSP che ha sede nella Regione in cui è istituita la ZES.

Seguendo l'argomentazione della Regione Calabria, d'altronde, si finirebbe per porre uno stringente limite alle possibili modifiche al numero e agli ambiti territoriali delle AdSP, previsti dalle sopra ricordate procedure di cui alla legge n. 84 del 1994, poiché siffatte modifiche dovrebbero sempre avvenire sulla base delle ZES già istituite, la cui regolazione finirebbe per condizionare ogni scelta sull'assetto territoriale delle aree portuali.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento al principio di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione del decreto-legge, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, terzo comma, 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. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

## **Sentenza: 8 settembre 2020, n. 209**

**Materia:** professioni (osteopata) - tutela della salute

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale)

**Esito:** non fondatezza della questione sollevata

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale). La disposizione impugnata prevede che gli enti del servizio sanitario regionale possono attivare, tramite specifici protocolli, progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

La norma comporterebbe la previa definizione nell'ordinamento regionale della figura e dello statuto professionale dell'osteopata, disattendendo i principi fondamentali sanciti dalla normativa statale nella materia a legislazione concorrente delle "professioni", con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In particolare, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 7, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute); con l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131); con l'art. 5, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali).

Ad avviso della Corte costituzionale la questione non è fondata.

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 testo unico delle leggi sanitarie, approvato col regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, distingueva tre categorie: quella delle professioni sanitarie principali (medico chirurgo, veterinario, farmacista, odontoiatra); quella delle professioni sanitarie ausiliarie (levatrice, assistente sanitaria visitatrice e infermiera diplomata); quella delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (odontotecnico, ottico, meccanico ortopedico ed ernista, tecnico sanitario di radiologia medica e infermiere abilitato o autorizzato).

La legge 26 aprile 1999, n. 42 ha sostituito la denominazione "professione sanitaria ausiliaria" con quella di "professione sanitaria", e successivamente la legge 10 agosto 2000, n. 251 ha organizzato le professioni sanitarie in quattro distinte aree.

La l. 43/2006 a sua volta ha stabilito l'istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione, ed ha poi introdotto uno specifico procedimento per l'individuazione dei nuovi profili professionali.

Infine, la l. 3/2018 ha previsto, all'art. 7, la figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, rimettendo ad un accordo da stipulare in sede di Conferenza Stato-Regioni il compito di definire gli ambiti di attività e le funzioni caratterizzanti tali professioni, i criteri di valutazione dell'esperienza professionale, nonché i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti; e demandando ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, il compito di definire gli ordinamenti didattici della formazione universitaria in osteopatia e in chiropratica, nonché gli eventuali percorsi formativi integrativi.

*Tale situazione di pendenza dei procedimenti per la definizione dello statuto professionale dell'osteopata e del chiropratico e dei relativi ordinamenti didattici non si è, però, ancora conclusa.*

La Corte ha in più occasioni scrutinato normative regionali regolative di attività professionali, ribadendo costantemente che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

Tuttavia, nel caso in questione la norma impugnata non introduce alcuna nuova figura professionale, limitandosi a conferire agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali per l'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

Il tema dei progetti sperimentali, continua la Corte, va nettamente distinto da quello della istituzione di nuove figure professionali e della loro regolamentazione, *almeno quando si tratti, come nel caso in esame, di sperimentazioni svolte con il coinvolgimento di soggetti la cui attività era considerata pienamente lecita anche prima del riconoscimento statale della professione.*

Sotto altro profilo, la giurisprudenza costituzionale ha in numerose occasioni precisato, ferma la riserva statale nell'individuazione delle figure professionali, come rientri nella competenza regionale la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

L'esercizio della potestà legislativa regionale, ove non direttamente incidente sulla istituzione e regolamentazione di nuove figure professionali, non può ritenersi precluso o limitato.

Per il giudice delle leggi è anzi ragionevole che la Regione Marche abbia ritenuto di rimettere agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali per l'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

*Tali progetti non implicano l'anticipazione dell'esito della definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata, anche in considerazione della circostanza che la norma regionale demanda la loro attuazione a specifici protocolli che, fissando le concrete modalità di svolgimento dei trattamenti osteopatici, dovranno necessariamente rispettare la normativa vigente in materia.*

SENTENZA N. 209

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-26 giugno 2019, depositato in cancelleria il 20 giugno 2019, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Marche;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 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. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale).

La disposizione impugnata, ad avviso del ricorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia delle

«professioni», in quanto, stabilendo che gli enti del servizio sanitario regionale possono attivare, tramite specifici protocolli, progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, comporterebbe la previa definizione nell'ordinamento regionale della figura e dello statuto professionale dell'osteopata, ponendosi così in contrasto con l'art. 7, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), con l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e con l'art. 5, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), come modificato dall'art. 6 della menzionata legge n. 3 del 2018.

1.1.– La parte resistente deduce la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto il ricorrente avrebbe attribuito, del tutto erroneamente, alla norma impugnata il significato di introdurre anticipatamente nell'ordinamento la figura professionale dell'osteopata.

2.– La questione non è fondata.

3.– Va, innanzitutto, chiarito che la professione dell'osteopata, così come quella del chiropratico (ordinanza n. 149 del 1988), già prima del riconoscimento della figura professionale da parte della legge n. 3 del 2018, andava considerata «un lavoro professionale tutelato, ex art. 35, primo comma, Cost., in tutte le sue forme ed applicazioni» e «una iniziativa privata libera ex art. 41 Cost.».

La sempre maggiore diffusione delle medicine cosiddette non convenzionali (nel novero delle quali venivano ricondotte anche l'osteopatia e la chiropratica) aveva, anzi, indotto il Parlamento europeo a evidenziare, con la risoluzione n. 75 del 29 maggio 1997 recante lo Statuto delle Medicine Non Convenzionali, la necessità di «garantire ai pazienti la più ampia libertà possibile di scelta terapeutica assicurando loro il più elevato livello di sicurezza e l'informazione più corretta sull'innocuità, la qualità, l'efficacia e il rischio eventuale delle cosiddette medicine non convenzionali, nonché di proteggerli da persone non qualificate».

E gli ospedali italiani, in questa medesima prospettiva, avevano avviato numerosi studi e sperimentazioni cliniche nel settore dei trattamenti osteopatici, in particolare nei reparti di neonatologia, neurologia, oncologia, ortopedia e geriatria, a prescindere dalla circostanza che la detta professione non fosse ancora riconosciuta e regolamentata.

Neppure erano mancate iniziative in materia da parte delle Regioni, ancorché realizzate in forme diverse, consistenti in specifici riferimenti alle medicine non convenzionali contenuti in alcuni piani sanitari regionali, nella creazione di strutture di studio ed approfondimento (commissioni, osservatori, ecc.) e nel finanziamento di programmi di ricerca in materia.

3.1.– L'ordinamento italiano configura, secondo una classificazione implicitamente confermata anche nelle normative in materia più recenti, tra cui la legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate), 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 aprile 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 n. 43 del 2006, 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 (modificato dall'art. 6 della legge n. 3 del 2018) uno specifico procedimento per l'individuazione dei nuovi profili professionali.

Infine, la recente legge n. 3 del 2018 ha previsto, all'art. 7, la figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, disponendo che gli ambiti di attività e le funzioni caratterizzanti tali professioni, i criteri di valutazione dell'esperienza professionale, nonché i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti dovessero essere stabiliti, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, con accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, acquisito il parere del Consiglio universitario nazionale e del Consiglio superiore di sanità, avrebbero dovuto essere definiti gli ordinamenti didattici della formazione universitaria in osteopatia e in chiropratica, nonché gli eventuali percorsi formativi integrativi.

Tale situazione di pendenza dei procedimenti per la definizione dello statuto professionale dell'osteopata e del chiropratico e dei relativi ordinamenti didattici non si è, però, ancora conclusa.

3.2.– La descritta evoluzione normativa è stata accompagnata da sensibili cambiamenti dell'organizzazione sanitaria e della responsabilità professionale degli operatori sanitari, culminati nell'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), che impone alle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie.

La detta legge ha, tra l'altro, previsto l'istituzione, a livello regionale, dei Centri per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente (art. 2, comma 4) e, a livello nazionale, dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità (art. 3, comma 1), con la funzione di predisporre linee di indirizzo, volte ad individuare idonee misure per la prevenzione e la gestione del rischio sanitario (art. 3, comma 2), e l'emanazione di linee guida cui, salve le specificità del caso concreto, sono tenuti ad attenersi gli esercenti le professioni sanitarie, nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche, palliative, riabilitative e di medicina legale (art. 5).

3.3.– Nell'ambito di questo complesso contesto normativo, caratterizzato da significativi cambiamenti della disciplina delle professioni sanitarie, ma anche dei modelli organizzativi e della responsabilità degli operatori e delle strutture sanitarie, deve essere valutata la portata e la funzione della norma regionale impugnata.

La disposizione in questione, attribuendo agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, ha lo scopo, nelle more del processo di definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, di predisporre, in una ottica di gradualità e di sperimentazione, l'adeguamento dell'offerta sanitaria regionale alle nuove esigenze, in una prospettiva che appare, peraltro, di continuità rispetto al passato, considerati i numerosi studi clinici in materia di trattamenti osteopatici che risultano essere stati effettuati negli ospedali italiani.

D'altronde, il tema dei progetti sperimentali non può non essere valutato pure nella sua dimensione organizzativa e di prevenzione dei rischi connessi all'introduzione delle nuove forme di terapia nelle strutture ospedaliere.

In proposito, questa Corte ha, infatti, specificamente affermato che, laddove le disposizioni impugnate si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, possono, comunque, essere ricondotte a quella della «tutela della salute» quando presentino una stretta inerenza «con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza» (sentenza n. 181 del 2006).

3.4.– Comunque, a prescindere dalla dimensione di carattere organizzativo della norma regionale e dalla sua attinenza alla materia della «tutela della salute», non evocata sotto alcun profilo dal ricorrente, la riconduzione della disposizione nell'ambito materiale delle «professioni» non consente di ritenere fondata la questione prospettata.

Questa Corte ha, in più occasioni, scrutinato, nell'ambito di giudizi promossi in via principale, normative regionali di regolamentazione di attività professionali.

In tali occasioni è stato costantemente ribadito che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, la norma impugnata non introduce alcuna nuova figura professionale, limitandosi a conferire agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

D'altra parte, il tema dei progetti sperimentali deve essere nettamente distinto da quello della istituzione di nuove figure professionali e della loro regolamentazione, almeno quando si tratti, come nel caso in esame, di sperimentazioni svolte con il coinvolgimento di soggetti la cui attività era considerata pienamente lecita anche prima del riconoscimento statale della professione (ordinanza n. 149 del 1988).

Sotto altro profilo, va poi ricordato che questa Corte ha, in numerose occasioni, precisato che, fermo il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, rimane «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013).

Pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale, laddove non direttamente incidente sulla istituzione e regolamentazione di nuove figure professionali, non può ritenersi precluso o limitato.

Appare, anzi, legittimo e ragionevole che la Regione Marche abbia ritenuto, a fronte della previsione nella legge n. 3 del 2018 delle istituende professioni dell'osteopata e del chiropratico, di rimettere agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali per l'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

Tali progetti non implicano, infatti, sotto alcun profilo, l'anticipazione dell'esito della definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata, anche in considerazione della circostanza che la norma regionale demanda la loro attuazione a specifici protocolli che, fissando le concrete modalità di svolgimento dei trattamenti osteopatici, dovranno necessariamente rispettare la normativa vigente in materia.

4.– Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri deve essere dichiarata non fondata.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2020.

## **Sentenza: 22 settembre 2020, n. 214**

**Materia:** Ambiente - Rifiuti

**Parametri invocati:** articoli 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera l), Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale), articolo 21, comma 15

**Esito:**

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Con la sentenza in oggetto la Corte si pronuncia sulla legittimità dell'articolo 21 comma 15 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale), a seguito di impugnativa promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La disposizione censurata modifica la l.r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) introducendo l'articolo 6 bis che, *“al fine di garantire la stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso ed evitare l'interruzione delle attività di trattamento dei veicoli fuori uso e/o di trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non ferrosi”* stabilisce che *“trova applicazione l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso)”* per gli impianti che abbiano operato in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali e per i loro aventi causa e subentranti.

Secondo il ricorrente la norma regionale si pone in contrasto con la disciplina transitoria prevista dall'articolo 15 del d.lgs. 209/2003 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso). Tale ultima disposizione, alla quale la norma impugnata fa espresso rinvio, viene evocata come parametro interposto ed «espressione della competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Infatti, afferma il ricorrente, che il d.lgs. 209/2003 subordina lo svolgimento dell'attività di autodemolizione ad un complesso di prescrizioni che attengono sia alla localizzazione degli impianti che alle modalità di svolgimento dell'attività di autodemolizione e che la norma regionale – prevedendo il rinvio al solo comma 3 dell'art. 15 d. lgs. 209/2003 - decontestualizzerebbe tale disposizione dal quadro normativo statale di riferimento nel quale è previsto un meccanismo di deroga autorizzatoria per la localizzazione degli impianti, ma subordinato ad una pluralità di condizioni: domanda di autorizzazione corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto e da un piano di ripristino ambientale dell'area utilizzata dopo la chiusura dell'impianto, prescrizione di particolari termini e modalità del procedimento per la sua valutazione (commi 1 e 2 del medesimo art. 15

Secondo il Governo il rinvio compiuto dalla norma regionale all'applicazione del solo comma 3 dell'art. 15 d. lgs. 209/2003 determinerebbe quindi una lesione dei livelli uniformi di tutela ambientale stabiliti dallo Stato in quanto verrebbe a mancare la fase iniziale del procedimento autorizzatorio qualificata dalla allegazione dei piani e progetti sopra richiamati.

Un ulteriore profilo di illegittimità viene poi individuato nella prevista possibilità di attivare la procedura di autorizzazione anche da parte di «aventi causa e subentranti» dei titolari degli impianti in questione, in contrasto con il parametro statale evocato a norma interposta, che non contempla

questa estensione soggettiva, e limita al “titolare” gli effetti applicativi della norma: da qui la violazione del principio di buon andamento dell’amministrazione sancito dall’art. 97, Cost. in quanto la previsione “*elide[rebbe] un procedimento amministrativo finalizzato a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la voltura dell’autorizzazione*».

La Regione contesta l’assunto statale sostenendo, da un lato, che la norma impugnata non limita l’applicazione della disciplina statale di cui all’art. 15 del d.lgs. n. 209/2003 ma anzi–contestualizzando il richiamo al comma 3 al territorio della Capitale, caratterizzato da una significativa presenza di autodemolitori – ne conferma “*la piena applicabilità «agli impianti che all’epoca dell’entrata in vigore della norma (statale) hanno potuto continuare ad operare in virtù di provvedimenti dei vari commissari attuatori susseguiti nella gestione dell’emergenza regionale», essendo la previsione regionale riferita appunto soltanto ai suddetti impianti, per i quali, per ragioni diverse, «non è stata completata la valutazione sulla delocalizzazione*”.

Dall’altro lato in relazione alla contestata estensione della norma “agli aventi causa e subentranti”, la Regione sostiene trattarsi di “locuzione volta a ricomprendere l’eventualità di modifiche intercorse nel tempo in merito alla titolarità dei soggetti esercenti l’impianto e che i requisiti soggettivi dei titolari sono comunque oggetto di un procedimento dell’Autorità competente al rilascio dell’autorizzazione stessa, volto ad accertarne la sussistenza”.

La Corte ritiene di accogliere l’interpretazione proposta dalla difesa regionale.

Afferma la sentenza, infatti, che il limitato richiamo al comma 3 dell’art. 15 del d.lgs. n. 203 del 2009, ad opera della impugnata norma regionale, può, “*pianamente leggersi*” come finalizzato a dettare la disciplina di competenza regionale in materia di rilascio delle autorizzazioni all’esercizio di impianti di smaltimento e recupero rifiuti e non già ad escludere l’applicazione della normativa statale (cioè delle residue disposizioni dell’art. 15 d. lgs 209/2003).

Secondo la Corte la disposizione in esame assolve ad una funzione di coordinamento tra il livello di disciplina statale e quello regionale: quest’ultimo, sottolinea la Corte, ha di mira la specifica situazione di emergenza del settore dei rifiuti urbani del territorio della Città di Roma e provincia, in relazione al quale il legislatore regionale si propone – come espressamente enunciato nella rubrica e nell’incipit della disposizione impugnata – la «*stabilizzazione*» dei soli impianti che abbiano già operato, in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali, e senza che per questi risultino ancora completate le procedure di delocalizzazione.

Nella prospettiva esegetica seguita dalla Corte il rilascio delle autorizzazioni, di cui alla norma impugnata è, comunque, subordinato alla presenza di tutti i requisiti previsti dall’art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003.

Ciò vale anche con riguardo ai soggetti che siano nel frattempo subentrati ai precedenti titolari nella gestione degli impianti in questione; restando così escluso che tale subentro possa – come paventa il ricorrente – sottrarre il nuovo gestore al procedimento di verifica di sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la voltura dell’autorizzazione in suo favore.

Alla luce di quanto richiamato, la Corte ritiene infondata la questione di legittimità oggetto del giudizio.

SENTENZA N. 214

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 15, 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 22 settembre 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso di cui si è in narrativa detto, impugna la legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), per sospetta illegittimità costituzionale di varie sue disposizioni, tra le quali viene, in particolare, qui in esame la disposizione di cui al comma 15 dell'art. 21.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separate pronunzie.

2.– La disposizione censurata, nel modificare la precedente legge regionale 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti), vi inserisce l'articolo 6-bis, rubricato «Stabilizzazione della filiera dei veicoli fuori uso e trattamento dei rifiuti metallici».

2.1.– Secondo il ricorrente, detta disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ponendosi, sotto più profili in contrasto con la disciplina transitoria di cui all'art. 15 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso), evocato come parametro interposto ed «espressione della competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.1.1.– Il d.lgs. n. 209 del 2003 – ricorda, infatti, in premessa, l'Avvocatura generale dello Stato – subordina lo svolgimento dell'attività di autodemolizione ad un complesso di prescrizioni (specificamente indicate nell'Allegato I, richiamato dall'art. 6) che attengono, sia alla localizzazione degli impianti, sia alle modalità di svolgimento di detta attività.

In questo contesto normativo – sottolinea ancora l'Avvocatura dello Stato – il richiamato art. 15:

– al suo comma 1, detta una disciplina “transitoria” per l'adeguamento dei centri di raccolta o degli impianti «in esercizio» alla data di entrata in vigore del decreto stesso, obbligando i rispettivi titolari a «presenta[re] alla regione competente per territorio domanda di autorizzazione corredata da un progetto di adeguamento dell'impianto alle prescrizioni del [medesimo] decreto», oltre che da «un piano per il ripristino ambientale dell'area utilizzata da attuare alla chiusura dello stesso impianto»;

– al comma 2, stabilisce, poi, precisi termini e modalità per la conclusione del procedimento, «in merito al progetto di adeguamento», da parte della Regione;

– al comma 3, disciplina, invece, l'ipotesi del mancato rispetto dei «requisiti relativi alla localizzazione» da parte di titolari di impianti autorizzati in via ordinatoria e prevede che la Regione (o il Comune a ciò delegato: nella specie, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 27 del 1998) autorizzi la prosecuzione delle attività «con le prescrizioni necessarie ad assicurare la tutela della salute e dell'ambiente ovvero dispon[ga] la rilocalizzazione dello stesso impianto in tempi definiti».

2.1.2.– L'art. 6-bis della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, introdotto dal denunciato art. 21, comma 15, si riferisce, a sua volta, agli impianti autorizzati dai soggetti attuatori (di cessate gestioni commissariali) e, al fine di garantire la stabilizzazione della correlativa filiera e di evitare l'interruzione del trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non, dispone appunto che «trova applicazione l'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 [...]».

Ma è proprio tale circoscritto riferimento al solo comma 3 del predetto art. 15 che, secondo il ricorrente, comporterebbe, come detto, il contrasto della impugnata disposizione regionale con i livelli uniformi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale.

L'omesso richiamo dei precedenti commi della suddetta norma statale implicherebbe, infatti, la pretermissione della fase iniziale del procedimento autorizzatorio legata ad una iniziativa dei soggetti gestori qualificata dalla allegazione di appositi piani e progetti di adeguamento degli impianti e di ripristino ambientale.

2.1.3.– Con il disporre inoltre che la prevista procedura di autorizzazione sia attivabile anche da «aventi causa e subentranti» dei titolari degli impianti in questione, la disposizione regionale

impugnata – denuncia la difesa statale – verrebbe a porsi anche sotto tale profilo in contrasto con il parametro statale evocato a norma interposta, che non contempla siffatta estensione soggettiva, circoscrivendo al “titolare” gli effetti applicativi della norma, e violerebbe anche il principio di buon andamento dell’amministrazione sancito dall’art. 97, Cost. «in quanto elide[rebbe] un procedimento amministrativo finalizzato a verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la voltura dell’autorizzazione».

2.2.– Nel resistere al ricorso, la Regione Lazio sostiene che la norma denunciata non intenderebbe limitare l’applicazione della disciplina statale di cui all’art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003, ma – contestualizzando la disposizione del comma 3 nel territorio della Capitale, in ragione del fenomeno ivi significativo della presenza degli autodemolitori – ne confermerebbe la piena applicabilità «agli impianti che all’epoca dell’entrata in vigore della norma (statale) hanno potuto continuare ad operare in virtù di provvedimenti dei vari commissari attuatori susseguitisi nella gestione dell’emergenza regionale», essendo la previsione regionale riferita appunto soltanto ai suddetti impianti, per i quali, per ragioni diverse, «non è stata completata la valutazione sulla delocalizzazione».

In riferimento poi all’espressione «e per i loro aventi causa e subentranti», la resistente replica che si tratterebbe di «locuzione volta a ricomprendere l’eventualità di modifiche intercorse nel tempo in merito alla titolarità dei soggetti esercenti l’impianto e che i requisiti soggettivi dei titolari sono comunque oggetto di un procedimento dell’Autorità competente al rilascio dell’autorizzazione stessa, volto ad accertarne la sussistenza»

2.3.– L’interpretazione proposta dalla Regione in ordine alle finalità e al contenuto della norma censurata, in termini di coerenza e complementarietà con la disciplina statale, è condivisibile.

Il limitato richiamo al comma 3 dell’art. 15 del d.lgs. n. 203 del 2009, ad opera della impugnata norma regionale, può, infatti, pianamente leggersi come volto non già ad escludere la residua disciplina statale recata dal menzionato art. 15, sebbene unicamente a dettare la disciplina di competenza regionale (come detto, delegata ai Comuni) in materia di rilascio delle autorizzazioni all’esercizio di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti. Il che consente di attribuire alla norma in esame una funzione di coordinamento tra il livello di disciplina statale e quello regionale (senza pregiudizio per il primo), avendo quest’ultimo di mira un contesto specifico quale quello che si innesta nella situazione emergenziale riferita al settore dei rifiuti urbani del territorio della Città di Roma e provincia, in relazione al quale il legislatore regionale si propone – come espressamente enunciato nell’incipit dell’introdotta art. 6-bis della legge reg. Lazio n. 27 del 1998 – la «stabilizzazione» dei soli impianti che abbiano già operato, in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali, e senza che per questi risultino ancora completate le procedure di delocalizzazione.

In tale corretta prospettiva esegetica, resta, quindi, fermo che il rilascio delle autorizzazioni, di cui al citato art. 6-bis, è, comunque, subordinato alla presenza di tutti i requisiti previsti dalla disposizione transitoria di cui all’art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003.

Ed è ciò che evidentemente va accertato anche nei confronti dei soggetti che siano nel frattempo subentrati ai precedenti titolari nella gestione degli impianti in questione; restando così escluso che tale subentro possa – come paventa il ricorrente – sottrarre il nuovo gestore al procedimento di verifica di sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la voltura dell’autorizzazione in suo favore.

3.– Così interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente: dal che la non fondatezza delle correlative questioni.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni proposte con il medesimo ricorso,

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 15, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019), promosse, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente e Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2020.

## **Sentenza: 23 settembre 2020, n. 217**

**Materia:** sanità pubblica – edilizia e urbanistica

**Parametri invocati:** articoli 3, 81, 97, 117, terzo comma, e articolo. 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 4, comma 25, 9, e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019);
- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;
- illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità in relazione, tra gli altri, agli articoli 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

L'articolo 4, comma 25, dispone un'autorizzazione di spesa, in tre anni, per la realizzazione di una struttura sanitaria volta a far fronte alla situazione emergenziale del Comune di Anagni. Nel comma si precisa che la disposizione si applica in quanto compatibile con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario, con i piani operativi e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La questione sollevata dal ricorrente, secondo cui la norma si pone in contrasto con le competenze del commissario ad acta, è ritenuta fondata. La Corte riassume le vicende che hanno portato la Regione Lazio, a partire dall'Accordo siglato nel 2007, alla nomina del commissario ad acta e, attraverso una serie di programmi operativi adottati dal commissario, al recupero del disavanzo sanitario e alla concomitante riorganizzazione del Servizio sanitario regionale.

La Corte rileva che già con l'Accordo del 2007, la Regione Lazio non poteva assumere in modo autonomo l'apertura di nuove strutture sanitarie, così come emerge chiaramente anche dall'ultima delibera del consiglio dei ministri dell'aprile 2018 con cui è stato nominato l'ultimo commissario operante nella regione con l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 dai quali emerge chiaramente che nell'area di Anagni non sono previste nuove strutture per l'emergenza.

Dal quadro delineato, la Corte rileva che la competenza ad aprire nuove strutture sanitarie per l'emergenza sanitaria spetta al commissario ad acta. La clausola di salvaguardia inserita nella disposizione impugnata con la quale, secondo la Regione Lazio, si determinerebbe «una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro» durante il regime di commissariamento è ritenuta dalla Corte non idonea ad evitare il rischio di incorrere in vizi di incostituzionalità di norme regionali che «contrastano puntualmente con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sent. 199/2018 e 28/2013)» e che quando la clausola di salvaguardia si abbina a norme che, come quella in esame, interferisce in modo chiaro con le competenze del commissario essa deve ritenersi «priva di reale significato normativo (sent. 28/2013)».

La norma impugnata, quindi, si deve ritenere costituzionalmente illegittimità in relazione alla violazione dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Argomenta la Consulta come il principio di leale collaborazione che deve sempre «governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sent. 242/1997) non si attenua nel contesto della relazione che si instaura tra Stato e Regioni quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, il principio di leale collaborazione è affermato dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale che attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, sent. 247/2019). Il principio della leale collaborazione benché sia richiamato all'articolo 120 della Costituzione, secondo comma, per delimitare il potere sostitutivo statale è implicito che esso debba essere rispettato anche da parte della regione: «Esso si traduce in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che esseri reciproci».

La seconda norma impugnata, l'articolo 9, dispone, allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario precedenti al 2017, che le strutture sanitarie private possano richiedere di essere ammesse al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari ad un terzo.

Anche in questo caso il ricorrente lamenta la violazione della leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione perché la norma entra in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il rientro dal disavanzo sanitario, tra le quali rientra anche il governo dei rapporti con i privati accreditati; inoltre, potrebbe comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni.

La norma regionale censurata rende possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del decreto del commissario ad acta n. 218 del 2017 introducendo una riduzione in misura maggiore rispetto a quella prevista dal decreto del commissario: infatti il decreto del commissario ad acta 218/2017 prevede la riduzione di un terzo, mentre l'articolo 9 consente il pagamento di un terzo della sanzione, riducendo l'importo della sanzione di due terzi. La norma entra quindi in palese contrasto con quanto già deciso dal commissario ad acta, interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale sovrapponendosi con le competenze del commissario.

La Corte, accertato il contrasto tra la norma impugnata e le competenze del commissario, dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

La terza disposizione esaminata dalla Consulta è l'articolo 19 rubricato (Interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, relativo agli interventi di ampliamento degli edifici e successive modifiche) con cui la Regione Lazio fornisce l'interpretazione autentica di una disposizione normativa sul “piano casa” stabilendo che la deroga prevista dall'articolo 3, comma 1, della legge della Regione Lazio 21/2009 “Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale” si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal citato articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia previsti dall'articolo 7 del decreto del Ministero per i lavori pubblici n. 1444 del 1968 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

La norma impugnata violerebbe, per il ricorrente, l'articolo 3 della Costituzione per contrasto con il principio di ragionevolezza che funge da limite all'efficacia retroattiva delle leggi; gli articoli

3 e 97 della Costituzione per contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione; l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia del governo del territorio per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale.

Secondo il ricorrente la legge della Regione Lazio derogando all'articolo 7 del d.m. 1444 del 1968 avrebbe violato un principio desumibile dalla legislazione statale secondo il quale l'articolo 7 sarebbe inderogabile, e fa riferimento ad alcune norme statali interposte: - l'articolo 2-bis del DPR 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A); - l'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

La Corte premette, prima di entrare nel merito, che secondo la propria giurisprudenza i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (si veda la sentenza n. 232 del 2005), costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

Passando all'esame delle doglianze, la Corte affronta in primo luogo le osservazioni avanzate dal ricorrente, in relazione alla violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Il primo dei tre parametri interposti citati dal ricorrente, cioè l'articolo 2-bis del testo unico, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera Oa), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Si tratta di una norma che recepisce la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici (per tutte, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016).

La norma impugnata, al contrario, prevede una deroga che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi di cui all'articolo 6 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009. Dunque, l'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 viola l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il secondo parametro di riferimento, l'articolo 5 del d.l. n. 70 del 2011, è stato oggetto di interpretazione ad opera dell'articolo 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nel senso che le agevolazioni incentivanti previste all'articolo 5, commi 9 e 14, prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti previsti dallo stesso articolo 5 al comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare – nell'ambito del “piano casa” – agli strumenti urbanistici, dall'altro, tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo).

L'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, affermando la possibilità che gli interventi di ampliamento previsti nell'ambito del “piano casa” deroghino ai limiti di densità edilizia di cui all'articolo 7 del d.m. n. 1444 del 1968, si pone pertanto in contrasto anche con l'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, che rappresenta un principio fondamentale nella materia concorrente «governo del territorio».

Per i motivi sopra descritti la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018. L'accoglimento della questione promossa con riferimento

all'art. 117, terzo comma, della Costituzione per violazione dei parametri interposti indicati dal ricorrente, comporta l'assorbimento delle altre questioni promosse in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

SENTENZA N. 217

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 25, 9, comma 2, e 19 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 22 settembre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Rodolfo Murra per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 4, comma 25, 9 e 19 della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019).

La presente sentenza si pronuncia sui motivi di ricorso relativi alle norme sopra indicate, restando riservata a separate decisioni la trattazione degli altri motivi proposti con lo stesso ricorso. Le questioni qui in esame riguardano norme di contenuto diverso, che vengono separatamente trattate di seguito.

2.– La prima disposizione impugnata dispone un'autorizzazione di spesa per complessivi 500.000 euro in tre anni, al fine di realizzare una struttura sanitaria volta a far fronte alla «situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni». Più precisamente l'art. 4, comma 25, stabilisce quanto segue: «Al fine di migliorare ed ottimizzare i servizi di assistenza sanitaria nei confronti della popolazione, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, è disposta l'autorizzazione di spesa pari a 100.000,00 euro per l'anno 2019 e a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, nell'ambito della voce di spesa denominata “Spese per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria”, da iscriversi nel Programma 05 “Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari” della Missione 13 “Tutela della salute”, alla cui copertura si provvede mediante la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale in conto capitale di cui al Programma 03 della Missione 20. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario».

Secondo il ricorrente, la norma si porrebbe in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e violerebbe pertanto il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Sarebbe inoltre incompatibile con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., «atteso che la disposizione determina minori entrate sul bilancio regionale sanitario, prive di copertura finanziaria».

2.1.– La prima questione è fondata.

In via preliminare, è opportuno ricordare brevemente le vicende relative al disavanzo sanitario della Regione Lazio, prendendo le mosse dall'accordo per il «Piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione Lazio» (di seguito: Accordo), siglato il 28 febbraio 2007 (e approvato dalla Giunta regionale con delibera 6 marzo 2007, n. 149), ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che prevedeva una serie di interventi diretti al recupero del disavanzo sanitario e alla concomitante riorganizzazione del Servizio sanitario regionale, nel rispetto dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

In seguito, la Regione Lazio è stata sottoposta a commissariamento, in attuazione dell'art. 4 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222; la prima nomina di un commissario è stata disposta con delibera del Consiglio dei ministri 11 luglio 2008.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», il piano di rientro è poi proseguito attraverso diversi programmi operativi (adottati con decreti del commissario), relativi agli anni 2010, 2011-2012, 2013-2015, 2016-2018. Al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, era efficace il programma operativo relativo a

quest'ultimo triennio, approvato con decreto del commissario ad acta (DCA) del 22 febbraio 2017, n. 52.

Successivamente, con delibera del 1° dicembre 2017, il Consiglio dei ministri, preso atto dei «risultati raggiunti dal Commissario ad acta che attestano il progressivo processo di aggiustamento dei saldi di bilancio nonché di miglioramento dei livelli delle prestazioni del Servizio sanitario regionale», ha assegnato allo stesso commissario «il compito di proseguire le azioni già intraprese al fine di procedere [...] al rientro nella gestione ordinaria». Di conseguenza, in attuazione dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge n. 191 del 2009, è stato adottato un nuovo piano di rientro (2019-2021), approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 5 marzo 2020, che ha disposto l'uscita della Regione Lazio dal commissariamento (subordinatamente alla verifica del recepimento di determinate modifiche).

2.2.– Così tratteggiato il quadro di riferimento, si può passare alla valutazione del merito della questione.

Già l'Accordo del 28 febbraio 2007 comprendeva l'apertura di nuove strutture sanitarie tra i provvedimenti che la Regione non poteva assumere in modo autonomo (art. 3, punto 6). A sua volta, la «Ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri» rappresentava uno degli «Obiettivi» del piano stesso (allegato all'Accordo).

La delibera del Consiglio dei ministri 10 aprile 2018, con cui è stato nominato l'ultimo commissario operante nella Regione Lazio, ha assegnato allo stesso «l'incarico prioritario di proseguire nell'attuazione dei Programmi operativi 2016-2018». Dal programma operativo relativo al triennio 2016-2018, approvato con DCA n. 52 del 2017 ed efficace al momento di entrata in vigore della disposizione impugnata (1° gennaio 2019), emerge poi chiaramente come la Regione non potesse decidere autonomamente l'apertura di nuove strutture. Per quanto riguarda in particolare quelle di emergenza, è significativo il punto 11.1, nel quale si tratta della «Rete dell'emergenza» senza prevedere un nuovo hub ad Anagni (anzi, si prospetta un accorpamento delle centrali 118 di Latina e Frosinone).

Accertato che la scelta di realizzare un hub per l'emergenza sanitaria nel Comune di Anagni rientra effettivamente nelle competenze del commissario ad acta, occorre verificare la portata della clausola di salvaguardia contenuta nella disposizione impugnata, in base alla quale «[I]e disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario». Secondo la Regione Lazio, infatti, tale clausola determinerebbe «una sospensione dell'efficacia della disposizione in contrasto con le previsioni del piano di rientro», durante il regime di commissariamento.

Tale tesi non è condivisibile. Già in altre occasioni questa Corte ha ritenuto clausole di salvaguardia di questo tipo inidonee allo scopo di preservare dal vizio di incostituzionalità norme legislative regionali che contrastavano puntualmente con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013), precisando in particolare che, nel momento in cui una clausola di salvaguardia si affianca ad una norma che, come quella in esame, in modo chiaro e specifico interferisce con le competenze del commissario, essa deve ritenersi «priva di reale significato normativo» (sentenza n. 28 del 2013).

In ragione del contrasto della norma impugnata con le competenze del commissario si deve dunque ritenere fondata la lamentata violazione del parametro costituzionale invocato nel ricorso (art. 120, secondo comma, Cost.).

Il principio di leale collaborazione, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sentenza n. 242 del 1997), non si attenua infatti nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, secondo comma, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute: sentenza n. 247 del 2019). E sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci.

Il carattere vincolante per la regione (anche qualora agisca con legge) del piano di rientro è stabilito direttamente dalla legge (art. 1, comma 796, lettera b, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009), che vieta altresì ogni interferenza della regione con le competenze del commissario ad acta regolate dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 e dall'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009. Tant'è vero che più volte questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del commissario o contrastavano con il piano di rientro (da ultimo, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018).

Alla luce delle norme citate, una legge regionale che, come quella in esame, interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario risulta assunta in palese violazione del principio di leale collaborazione, il quale esige che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro.

In questo contesto, la previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con la puntuale autorizzazione di spesa disposta con la stessa norma finisce per avvalorare, con la sua ambiguità, la lesione del dovere di leale collaborazione, poiché nello stesso momento in cui ha adottato la norma impugnata la Regione Lazio era in grado di valutare la conformità dell'autorizzazione di spesa rispetto al piano, e l'esito della sua valutazione avrebbe dovuto condurla a decidere correttamente per l'omissione della clausola ovvero per la rinuncia alla spesa.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

2.3.– L'accoglimento della questione sollevata con riferimento al principio di leale collaborazione comporta l'assorbimento della seconda questione, relativa all'art. 81 Cost.

3.– La seconda disposizione impugnata è l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Di tale articolo, il comma 2 recita: «Allo scopo di agevolare la definizione del contenzioso pendente in materia di controlli esterni in ambito sanitario di cui all'articolo 8-octies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, per prestazioni rese nel periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto del Commissario ad acta 8 giugno 2017, n. 218, ovvero per prevenirne l'attivazione e consentire la stabilizzazione degli effetti economici, la struttura sanitaria interessata può richiedere all'amministrazione regionale di essere ammessa al pagamento della sanzione amministrativa in misura pari a un terzo, fermo il pagamento integrale della differente remunerazione sul singolo ricovero. La richiesta è formulata nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione per i controlli la cui valorizzazione è stata già comunicata, ovvero entro sessanta giorni dalla comunicazione della valorizzazione degli stessi». Il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la misura è accordata dall'amministrazione; il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]» e il comma 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Secondo il ricorrente, l'art. 9 violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. in quanto contrasterebbe con le competenze del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario, tra le quali rientra «anche il governo dei rapporti con i privati accreditati», e potrebbe «comportare una ridefinizione degli effetti economici e finanziari derivanti dai controlli esterni», con possibili ripercussioni «sui risultati di esercizio già validati dai tavoli tecnici».

È necessario innanzitutto delimitare il thema decidendum. Mentre infatti l'epigrafe del ricorso menziona genericamente l'art. 9, e nello svolgimento del motivo vengono riportati i commi da 2 a 5 dello stesso art. 9, la censura viene argomentata, in realtà, con riferimento a una norma specifica, cioè a quella contenuta nel comma 2, che consente alle strutture sanitarie private di pagare un terzo della sanzione amministrativa irrogata nell'ambito dei controlli esterni sull'appropriatezza dei ricoveri di cui all'art. 8-octies 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). Poiché dunque nessuna doglianza è rivolta agli altri commi, oggetto di impugnazione deve considerarsi solo l'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

3.1.– La questione è fondata.

I controlli «sul rispetto degli accordi contrattuali da parte di tutti i soggetti interessati nonché sulla qualità della assistenza e sulla appropriatezza delle prestazioni rese» sono previsti dall'art. 8-octies del d.lgs. n. 502 del 1992 e dall'art. 79, comma 1-septies, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Il legislatore regionale li ha disciplinati con l'art. 70 della legge della Regione Lazio 6 febbraio 2003, n. 2, recante «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2003 (legge regionale 20 novembre 2001, n. 25, articolo 11)», e con le delibere attuative di esso.

L'esito negativo dei controlli sulle prestazioni rese dai soggetti privati implica due conseguenze (salva la possibile interruzione del rapporto con la struttura privata): il ricalcolo della remunerazione spettante e la sanzione, la cui determinazione è affidata alle regioni dall'art. 8-octies, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 502 del 1992.

In seguito al commissariamento della Regione Lazio, in materia sono intervenuti diversi decreti del commissario. Con DCA n. 218 del 2017 sono stati modificati i criteri e le procedure riguardanti tali controlli. In particolare l'art. 9, comma 3, dell'Allegato A di tale decreto prevede che, «[i]n caso di

accettazione dell'esito dei controlli e/o di pagamento entro 60 giorni dalla richiesta, l'importo delle penalizzazioni aggiuntive si riduce di un terzo».

La norma regionale censurata mira a rendere possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione anche per prestazioni rese prima del DCA n. 218 del 2017. Essa introduce inoltre una riduzione in misura diversa e maggiore rispetto a quella prevista nel decreto del commissario. Mentre infatti il DCA prevede la riduzione di un terzo, l'art. 9, comma 2, consentendo il pagamento della sanzione «in misura pari a un terzo», introduce una riduzione di due terzi.

Escluso dunque che la norma impugnata si limiti a confermare quanto già deciso dal commissario – disponendo invece un'estensione della portata delle sanzioni interessate dalla riduzione e una sensibile modifica della sua misura – si deve concludere che essa interviene su un oggetto sottratto all'autonomia regionale, sovrapponendosi con le competenze del commissario, alle quali va ricondotta, in base al programma operativo 2016-2018 di cui al DCA n. 52 del 2017, la materia oggetto dell'art. 9, comma 2, impugnato. Il punto 1.9 del citato programma riguarda infatti la «Gestione del contenzioso pregresso con gli erogatori dei servizi assistenziali», il punto 12 concerne i «Rapporti con gli erogatori pubblici e privati» e il punto 12.3 prevede in particolare la «Revisione del DCA n. 40/2012 in materia di controlli esterni». La stessa norma impugnata, del resto, menzionando il DCA n. 218 del 2017, dimostra che la materia dei controlli e delle relative sanzioni rientra nelle competenze del commissario. Essa si sovrappone inoltre a quanto disposto dal DCA n. 40 del 2012, che regola, nel punto 3.4 e seguenti dell'Allegato, le sanzioni amministrative conseguenti ai controlli, individuando in particolare il quantum che la norma impugnata intende ridurre.

Dall'accertato contrasto tra la norma impugnata e le competenze del commissario consegue la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per le ragioni già esposte con riferimento all'art. 4, comma 25.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Poiché i commi 3 e 4 dello stesso art. 9 dettano norme strettamente collegate al comma 2 (il comma 3 indica le condizioni in presenza delle quali la riduzione è accordata dall'amministrazione e il comma 4 stabilisce che «la struttura deve provvedere al pagamento integrale del debito entro i sessanta giorni successivi all'accoglimento dell'istanza [...]»), la pronuncia di accoglimento ne determina l'inapplicabilità.

4.– La terza disposizione regionale impugnata è l'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che fornisce l'interpretazione autentica di una disposizione della legge della Regione Lazio sul “piano casa” (legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, recante «Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale»), adottata sulla base dell'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e della successiva Intesa del 1° aprile 2009, e stabilisce in particolare che «[l]a deroga di cui all'articolo 3, comma 1, della L.R. 21/2009 e successive modifiche, si interpreta nel senso che gli interventi di ampliamento previsti dal medesimo articolo 3, comma 1, sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia» di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968. La disposizione interpretata, intitolata «Interventi di ampliamento degli edifici», statuisce a sua volta, nella parte oggetto dell'intervento interpretativo (art. 3, comma 1), che «[i]n deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi comunali vigenti o adottati sono consentiti, previa acquisizione del titolo abilitativo di cui all'articolo 6, interventi di ampliamento, nei seguenti limiti massimi relativi alla volumetria esistente o alla superficie utile [...]».

La legge reg. Lazio n. 21 del 2009 è stata poi oggetto di numerose modifiche, alcune delle quali apportate in attuazione del cosiddetto secondo “piano casa”, previsto dall’art. 5, comma 9, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. Nella regione il “piano casa” doveva avere in origine una durata di due anni (si veda il testo originario dell’art. 6, comma 4, della legge reg. Lazio n. 21 del 2009), che è stata via via prorogata (come in altre regioni) dalle successive leggi regionali di modifica. Per effetto dell’art. 3, comma 89, della legge della Regione Lazio 31 dicembre 2016, n. 17 (Legge di Stabilità regionale 2017), e dell’art. 10, comma 10, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), il “piano casa” è cessato nella Regione Lazio il 1° giugno 2017 (art. 6, comma 4-bis, della legge reg. Lazio n. 21 del 2009).

4.1.– Secondo il ricorrente, la norma impugnata violerebbe: a) l’art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza che funge da limite all’efficacia retroattiva delle leggi, in quanto renderebbe retroattivamente legittime condotte non conformi agli strumenti urbanistici al momento della loro realizzazione, introducendo così una surrettizia ipotesi di sanatoria straordinaria; b) gli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell’amministrazione, in quanto le rilevanti modifiche via via apportate alla legge reg. Lazio n. 21 del 2009 potrebbero porre le amministrazioni comunali nella condizione di non poter verificare ciò che è stato realizzato nei diversi periodi; c) l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale all’art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), all’art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, e all’art. 14, comma 3, del citato testo unico in tema di titoli abilitativi in deroga.

Questa Corte ritiene di affrontare in primo luogo la terza questione. In sintesi, secondo il ricorrente la norma impugnata, derogando all’art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, avrebbe violato un principio, desumibile dalla legislazione statale, secondo il quale l’art. 7 (che fissa i «Limiti di densità edilizia») sarebbe invece inderogabile.

Si deve preliminarmente precisare che dei tre parametri interposti indicati nel ricorso non è invocato in maniera pertinente il terzo, cioè l’art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina il «permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici». Il comma 3 di tale disposizione stabilisce che «[l]a deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d’uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444».

La norma è infatti richiamata dall’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 – nei commi 11 e 13 – solo per il caso di assenza di leggi regionali, sicché l’esistenza di una legge regionale sul “piano casa” esclude l’applicabilità dell’art. 14 del testo unico.

4.2.– Ciò precisato, la questione è fondata.

È opportuno ricordare che, secondo questa Corte, i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell’art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (ad esempio, sentenza n. 232 del 2005), salvo quanto si dirà in relazione all’art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela

del «primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 novembre 2018, n. 6250).

La Regione Lazio non contesta, in generale, il carattere inderogabile del d.m. n. 1444 del 1968, ma ritiene che la legge regionale sul “piano casa” rappresenti una disciplina speciale, in grado di derogare all'art. 7 del citato decreto.

L'assunto non può essere condiviso.

Occorre ricordare che la prima norma legislativa statale sul “piano casa” (art. 11 del d.l. n. 112 del 2008) non contemplava la possibilità che gli ampliamenti consentiti derogassero al d.m. n. 1444 del 1968 e, coerentemente, tale possibilità non risultava neppure dall'Intesa del 1° aprile 2009. Nemmeno nella seconda disciplina statale sul “piano casa” (art. 5 del d.l. n. 70 del 2011) si ritrova alcun cenno alla derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968; anzi, il comma 11 dell'art. 5 tiene «fermo il rispetto degli standard urbanistici», con chiaro riferimento al citato decreto.

L'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 è stato poi oggetto di interpretazione ad opera dell'art. 1, comma 271, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», secondo cui «[I]e previsioni e le agevolazioni previste dall'articolo 5, commi 9 e 14, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, si interpretano nel senso che le agevolazioni incentivanti previste in detta norma prevalgono sulle normative di piano regolatore generale, anche relative a piani particolareggiati o attuativi, fermi i limiti di cui all'articolo 5, comma 11, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 70 del 2011». Da un lato, dunque, il legislatore statale ha avvertito la necessità di affermare espressamente la possibilità di derogare – nell'ambito del “piano casa” – agli strumenti urbanistici, dall'altro tale deroga è stata limitata ad essi, senza alcuna estensione alle norme statali (anzi, il limite di cui al citato art. 5, comma 11, è stato tenuto fermo).

L'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, affermando la possibilità che gli interventi di ampliamento previsti nell'ambito del “piano casa” deroghino ai limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, si pone pertanto in contrasto con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, che rappresenta un principio fondamentale nella materia concorrente «governo del territorio».

Tale conclusione è avvalorata da due ulteriori argomenti. In primo luogo, viene in evidenza la giurisprudenza amministrativa, che ha statuito la necessità di assoggettare a stretta interpretazione le disposizioni sul “piano casa” (per tutti Tribunale amministrativo regionale della Campania, sentenza 3 agosto 2020, n. 3474, e Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 ottobre 2017, n. 4992, riguardanti specificamente i limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968). Tale criterio interpretativo conferma il significato che occorre attribuire alla mancata previsione della derogabilità dell'art. 7 del citato decreto.

In secondo luogo, si può osservare che, se gli artt. 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968 fossero derogabili, le leggi regionali potrebbero prevedere ampliamenti senza limiti percentuali determinati, salvo il controllo di ragionevolezza (dato che i limiti posti dall'art. 5, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011 riguardano il caso di assenza di leggi regionali), e ciò sarebbe in evidente contrasto con la segnalata finalità di tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano presidiato dal principio fondamentale della legge statale.

4.3.– La norma impugnata viola anche il secondo parametro interposto invocato nel ricorso (art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001).

L'art. 2-bis del testo unico, introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera Oa), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, prevede, al comma 1, che le leggi regionali possano derogare al d.m. n. 1444 del 1968, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali». Si tratta di una norma che recepisce la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici (per tutte, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016): come, del resto, già previsto dall'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968. L'art. 2-bis, comma 1, peraltro, non riguarda solo le distanze, come risulta dall'art. 5 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici), convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55, che ha inserito nell'art. 2-bis il seguente comma 1-bis: «Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio».

La norma impugnata, al contrario, prevede una deroga che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi di cui all'art. 6 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009. Dunque, l'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 viola l'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001.

4.4.– L'accoglimento della questione promossa con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei due parametri interposti sopra indicati, comporta l'assorbimento delle altre due, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019);
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018;
- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 ottobre 2020.

## **Sentenza: 22 settembre 2020, n. 222**

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost.

**Ricorrenti:** TAR Veneto

**Oggetto:** art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo)

**Esito:** illegittimità cost. dell'art. art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, l.r. Veneto 33/2002

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il TAR Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della l.r. 33/2002, n. 33, Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Costituzione, in quanto tali disposizioni, nel disciplinare le modalità di svolgimento della procedura comparativa per il rilascio delle concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, tra cui gli stabilimenti balneari, prevedono il pagamento di un indennizzo in favore del gestore uscente, quale condizione quale condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione. Le stesse disposizioni, inoltre, determinano, l'ammontare del relativo importo in misura pari al novanta per cento del valore dell'azienda del gestore uscente, come asseverato sulla base di una perizia giurata da inserire fra gli atti dell'avviso di gara.

A giudizio del TAR, tali norme invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», contrastando con il disposto dell'art. 16, comma 4, del d.lgs. 59/2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente. In ogni caso, esse non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato nel settore di riferimento, incidendo sulle possibilità di accesso al titolo concessorio.: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia.

Peraltro, secondo il remittente, le norme censurate, inoltre, intersecherebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile»: l'imposizione di un indennizzo a carico del nuovo concessionario sarebbe infatti, per un verso, riconducibile al principio civilistico del divieto di arricchimento ingiustificato, e, per altro verso, derogherebbe all'art. 49 del R. D. 327/1942 (Approvazione definitiva del Codice della navigazione), che prevede l'acquisizione al demanio delle sole opere non amovibili realizzate dal concessionario uscente, senza alcun compenso o rimborso in suo favore.

Con riferimento alle questioni sollevate la Corte ribadisce che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sent. 86/2019 e 40/2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Sotto questo profilo un ruolo centrale è svolto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno

– prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente».

In tale quadro si collocano le disposizioni impugnate. Queste, infatti, prevedono il riconoscimento di un indennizzo, in favore del gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni demaniali marittime, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella prevista per il resto del territorio nazionale. La legge statale, infatti, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto e questo anche nel caso in cui questi abbia realizzato opere non amovibili, che in base all'art. 49 cod. nav. possono essere acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante.

Le disposizioni impugnate invece condizionano il subentro nel rapporto concessorio al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente; e tale meccanismo influisce «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sent.157/2017). Di qui la violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

A tal proposito le argomentazioni della Regione Veneto non possono essere condivise. Anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, a obiettivi di “federalismo demaniale”, il costante orientamento della Corte ribadisce che le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett.e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sent. 161/2020 e 109/2018). Il fatto, poi, che la normativa dell'Unione europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.).

La Corte dichiara poi assorbita la questione formulata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

SENTENZA N. 222

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra la Bipark srl e altra e il Comune di San Michele al Tagliamento e altro, con ordinanza del 27 maggio 2019, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione della Cestari srl, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimo Carlin per la Cestari srl, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 22 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione.

Le norme censurate, nel disciplinare le modalità di svolgimento della procedura comparativa per il rilascio delle concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, tra cui gli stabilimenti balneari, prevedono, in particolare, il pagamento di un indennizzo in favore del gestore uscente quale condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione; determinano, inoltre, l'ammontare del relativo importo in misura pari al novanta per cento del valore dell'azienda del gestore uscente, come asseverato sulla base di una perizia giurata da inserire fra gli atti dell'avviso di gara.

1.1.– Secondo il rimettente, tali norme invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», contrastando con il disposto dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente.

In ogni caso, esse non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato nel settore di riferimento, incidendo sulle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia.

1.2.– Le norme censurate, inoltre, intersecherebbero la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile»: l'imposizione di un indennizzo a carico del nuovo concessionario sarebbe infatti, per un verso, riconducibile al principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati, e, per altro verso, darebbe luogo ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione definitiva del Codice della navigazione), che prevede l'acquisizione al demanio delle sole opere non amovibili realizzate dal concessionario uscente, senza alcun compenso o rimborso in suo favore.

2.– La Regione Veneto, intervenuta in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, assumendo che la ricorrente nel giudizio principale avrebbe perduto l'interesse ad agire in seguito alle modifiche intervenute sulla complessiva disciplina delle concessioni demaniali marittime per effetto dell'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77; in subordine, ha chiesto che sia disposta la restituzione degli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della rilevanza.

2.1.– Entrambe le eccezioni sono infondate.

2.2.– Per la parte invocata dall'ente intervenuto, la norma in questione così dispone: «[f]ermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La norma in questione, pertanto, richiama in premessa il contenuto 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), nella parte in cui dispone che la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi «vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge» sia prorogata di quindici anni (art. 1, commi 682 e 683); quindi stabilisce che, per il medesimo periodo, restino sospesi i procedimenti di rilascio o di assegnazione delle aree oggetto di tali concessioni, laddove i concessionari intendano proseguire la loro attività.

2.3.– Secondo la Regione Veneto, la proroga della concessione e la sospensione del procedimento di rilascio dell'area sarebbero applicabili anche al rapporto oggetto del giudizio principale, determinando così la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione in capo alla società che aveva impugnato il relativo avviso di gara.

Tale profilo è tuttavia estraneo al giudizio incidentale, i cui requisiti di ammissibilità, con riguardo alle condizioni dell'azione nell'ambito del processo principale, debbono essere valutati con riferimento al tempo di adozione dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo circostanze sopravvenute (ex plurimis sentenze n. 85 del 2020 e n. 264 del 2017).

L'eccezione di inammissibilità della questione è, pertanto, infondata.

2.4.– Né, del resto, la proroga ex lege delle concessioni balneari può assumere rilievo in questa sede come jus superveniens, così da imporre un riesame della rilevanza delle questioni da parte del giudice rimettente, come richiesto dalla Regione Veneto.

Infatti, la modifica normativa potrebbe interferire sulle disposizioni censurate solo se il concessionario uscente avesse manifestato l'intento di proseguire la propria attività; ma tale circostanza di fatto non è neppure stata allegata dalla Regione, mentre è incontestato il dato secondo cui lo stesso concessionario non si è avvalso della facoltà di proroga della concessione, quantunque attribuitagli ex lege.

3.– Passando al merito, la prima questione è fondata.

3.1.– Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 40 del 2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A tale proposito, un ruolo centrale è svolto dal citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno – prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente».

3.2.– In tale quadro si collocano le disposizioni oggetto di censura.

Esse, infatti, prevedono il riconoscimento di un indennizzo, in favore del gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni demaniali marittime, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

La legge statale, infatti, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto; ciò vale, come si è detto, anche per il caso in cui questi abbia realizzato opere non amovibili, che in base all'art. 49 cod. nav. possono essere acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante.

3.3.– Con il meccanismo delineato dalle norme censurate, il subentro nel rapporto concessorio è condizionato al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente; e tale meccanismo, all'evidenza, influisce «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

Di qui la violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.4.– Le contrarie argomentazioni della Regione Veneto non possono essere condivise.

Ed infatti, anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, come affermato dalla Regione, a obiettivi di “federalismo demaniale”, dev'essere ribadito che, secondo il costante orientamento di questa Corte, le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sentenze n. 161 del 2020 e n. 109 del 2018).

Il fatto, poi, che la stessa normativa dell'Unione europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.).

Per tale assorbente ragione non può avere seguito l'ulteriore richiesta formulata dalla Regione Veneto di disporre la restituzione degli atti al giudice a quo, onde consentirgli di interpellare in via pregiudiziale la Corte di giustizia dell'Unione europea, «chiedendo se gli artt. 49 e 56 TFUE e l'articolo 12 della Direttiva servizi ostino ad una normativa nazionale o regionale che riconosca un'adeguata remunerazione dei capitali investiti dal concessionario uscente, configurando questi un “indebito vantaggio” al prestatore uscente [...] ovvero se questo genere di misure sia consentito dal diritto sovranazionale», né quella, avanzata in via alternativa, di rivolgere il medesimo interpello onde accertare la possibile contrarietà al diritto dell'Unione Europea dell'art. 49 cod. nav., nella parte in cui esclude ogni rimborso a favore del concessionario uscente che abbia realizzato opere inamovibili destinate ad essere acquisite al demanio.

Con riguardo a tale ultima norma, inoltre, non sussistono nemmeno, per evidente mancanza di pregiudizialità, le condizioni perché questa Corte – come pure richiesto dalla stessa Regione – sollevi d'ufficio questione di legittimità costituzionale «per contrarietà agli artt. 2, 3, 41 e 42 della Costituzione».

L'intervento del legislatore regionale, infine, non è consentito neppure nella lamentata situazione di inerzia del legislatore statale.

Questa Corte, in fattispecie analoga alla presente quanto all'incisione della posizione del gestore uscente, ha affermato che «l'enunciata finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il vulnus arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza», poiché spetta unicamente allo Stato di «disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni» (sentenza n. 1 del 2019).

4.– Resta assorbita la questione formulata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 ottobre 2020.

## **Sentenza: 30 Ottobre 2020, n. 227**

**Materia:** impiego pubblico – ambiente, gestione rifiuti

**Parametri invocati:** artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019) artt. 10, 15, commi 2, lettere f), g) ed h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), e g), e 32

### **Esito:**

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10
- illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettere f) e g), e 16, comma 1, lettere f) e g), della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019);
- illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera i)
- illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b)
- illegittimità costituzionale dell'art. 32

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

### **Sintesi:**

Con la sentenza in esame la Corte Costituzionale, su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, si pronuncia sulla legittimità di molteplici disposizioni della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019).

La maggior parte delle disposizioni oggetto di censura afferiscono alla materia del pubblico impiego, al rapporto di lavoro e all'organizzazione regionale che il Governo assume invasive della competenza statale in materia di ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica.

La prima questione riguarda l'articolo 10 della l. r. 4/2019: la norma abroga la disposizione che stabiliva a favore dell'amministratore unico dell'ARSARP (Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca) la corresponsione di un'indennità di funzione onnicomprensiva non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della regione Molise e prevede che il trattamento economico dell'amministratore unico ARSARP si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale fissati dall'art. 24 co. 3 d.lgs 165/2001.

Secondo il ricorrente Governo la norma prevede un incremento del trattamento economico senza fissare un limite e per questo violerebbe l'art. 81 co. 3 Cost non garantendo la copertura finanziaria.

La Corte ritiene non fondata la questione in quanto esaminando il complesso della disposizione risulta che l'amministratore unico dell'Agenzia può essere individuato soltanto tra i direttori di dipartimento della Giunta, i dirigenti regionali e i direttori di servizio dell'Agenzia. Si tratta quindi di soggetti, tutti di qualifica dirigenziale, per i quali vale il principio di onnicomprensività della retribuzione. Conseguentemente dalla disposizione censurata non deriva alcun onere finanziario aggiuntivo per la regione.

Una seconda questione riguarda gli articoli 15 co. 2 lett. f) e g) e 16 co. 1 lett. f) e g) censurati in riferimento alla violazione dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost (ordinamento civile) e all'art. 117 co. 3 Cost. (coordinamento della finanza pubblica).

Le norme in oggetto prevedono che nel caso di distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo "Sistema Regione Molise" (art. 15 co. 2 lett. f) e g) gli oneri

finanziari sono a carico dei rispettivi enti di appartenenza. Analoga previsione riguarda il distacco del personale degli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (16 co. 1 lett. f) e g).

Preliminarmente la Corte ritiene di dover qualificare in modo corretto la fattispecie come comando e non distacco in quanto il Sistema Regione Molise non è caratterizzato da *“quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell’unità organizzativa nel cui ambito si colloca l’istituto del distacco poiché gli enti coinvolti conservano i propri bilanci e quindi il mancato rimborso si traduce per essi in un onere improprio”*.

*“Viene quindi in rilievo quale norma interposta l’art. 70 comma 12 del d.lgs. 165/2001”* che impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare agli enti di provenienza il trattamento economico fondamentale. Richiamandosi alla propria precedente sentenza n. 172/2018, la Corte afferma che il comando è istituito che *“incide profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi.”* Aspetti riconducibili alla materia ordinamento civile e per i quali è necessario configurare una disciplina omogenea sul territorio nazionale per evitare il sovrapporsi di discipline diverse e non conciliabili.

Da qui la conclusione che la previsione che pone a carico dell’amministrazione di appartenenza il trattamento economico del personale comandato presso altro ente, si pone in contrasto con la disciplina dell’art. 70 co. 12 d.lgs 165/200, adottata nell’esercizio della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Una ulteriore questione riguarda l’art. 15 comma 3 lett. i) che prevede l’utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali.

Rileva la Corte, condividendo le censure formulate dal Governo e richiamando proprie precedenti pronunce, che il rapporto di lavoro dei dipendenti delle società partecipate è disciplinato dall’art. 19 del d.lgs 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Ritiene la Corte che il legislatore statale nel disciplinare il rapporto di lavoro del personale delle società partecipate non ha previsto la possibilità del comando presso le pubbliche amministrazioni e ciò motivatamente: infatti anche se sono previsti dei criteri selettivi per l’assunzione del personale delle partecipate, tuttavia non è stata introdotta una procedura propriamente concorsuale e il rapporto ha mantenuto natura strettamente privatistica.

Afferma quindi che tra il personale delle partecipate e quello delle pubbliche amministrazioni rimane *“una barriera tuttora insuperabile che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall’art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all’art. 117 terzo comma Cost.”*.

L’estensione della possibilità del comando comporta una alterazione del sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni e determinando, da un lato l’effetto di scaricare nuovi oneri sulle società, indotte a effettuare assunzioni non necessarie; dall’altro una alterazione dell’equilibrio che deve presiedere al rapporto tra organici e funzioni.

Da qui l’illegittimità della disposizione.

Altre norme oggetto di ricorso sono l’art. 15 co. 2 lett. b) e l’art. 16 comma 1 lett. b) della l.r. 4/2019 che prevedono l’esclusione di alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta dal computo della dotazione organica.

La Corte ritiene entrambe le disposizioni illegittime per violazione dell’art. 117 co. 2 lett. 1) e co. 3 Cost. nonché dell’art. 97 co. 2 Cost.

Richiamando ancora una volta precedenti pronunce sulla questione, afferma che la Regione persevera su una strada già dichiarata non percorribile dalla Corte che si trova quindi obbligata a ribadire quanto già in precedenti sentenze dichiarato.

Infatti l'esclusione dal computo della dotazione organica di alcune posizioni dirigenziali ha effetti negativi sia di ordine finanziario (costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati) che organizzativo. A ciò si deve aggiungere che i limiti percentuali previsti dalla legislazione statale per il conferimento di incarichi esterni rispondono alla esigenza di limitare deviazioni rispetto alla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, pena il vanificare le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.

Per ultima viene esaminata la censura relativa all'art.32 della l.r. in oggetto con la quale, modificando l'art. 1 della l. r. 7 agosto 2003, n. 25 (Norme per l'elaborazione e l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti), si prevede che *«La Regione persegue l'obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive»*.

La norma viene ritenuta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema), rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché con l'art. 120, primo comma, Cost., per le limitazioni che comporterebbe alla libertà di circolazione tra le Regioni. Vengono inoltre richiamati quali parametri interposti gli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevedono divieti e limitazioni alla circolazione dei rifiuti fuori dal territorio regionale di produzione esclusivamente per i rifiuti urbani, e non già per i rifiuti speciali, per i quali la libera circolazione delle cose sul territorio nazionale è sempre ammessa.

La copiosa giurisprudenza richiamata dalla Corte, riconduce stabilmente la disciplina dei rifiuti alla *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali”*. In particolare vengono richiamate due pronunce:

- la sentenza n. 58 del 2015 che ha chiarito che la disciplina statale *«costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino»*;
- la sentenza n. 10 del 2009 che con riferimento ad analoga disposizione della Regione Puglia (art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29) ha ritenuto che essa fosse in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere *«una rete integrata ed adeguata di impianti»*, intende consentire *«lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi»*.

Da qui il giudizio di illegittimità della disposizione impugnata in quanto il divieto da essa previsto risulta incompatibile 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

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10, 15, commi 2, lettere f), g) ed h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), e g), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 12 luglio 2019, depositato in cancelleria il 17 luglio 2019, iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 10, 15, commi 2, lettere f), g) e h), 3, lettera i), 16, comma 1, lettere b), f), g), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento, nel complesso, agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

2.– La prima questione ha ad oggetto l'art. 10 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, della cui legittimità costituzionale la difesa dello Stato dubita in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata, da un lato (al comma 1, lettera a), ha introdotto il principio per cui il trattamento economico dell'amministratore unico dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP), che deve essere nominato tra i direttori di dipartimento della Giunta regionale, tra i dirigenti regionali ovvero tra i direttori di servizio dell'Agenzia, si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale fissati dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); dall'altro (al comma 1, lettera b), ha abrogato la disposizione che stabiliva la corresponsione all'amministratore unico dell'ARSARP di un'indennità di funzione onnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale, non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della Regione Molise.

La norma impugnata, prevedendo un incremento del trattamento economico, senza fissare alcun limite, violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., non essendo garantita la necessaria copertura finanziaria.

3.– La questione non è fondata.

4.– Il trattamento economico dell'amministratore dell'ARSARP deve essere collocato nella più ampia disciplina introdotta dalla norma impugnata.

Tale disciplina, in particolare, ha individuato la platea degli aspiranti alla nomina nei direttori di dipartimento della Giunta regionale, nei dirigenti regionali e nei direttori di servizio dell'Agenzia. Si tratta, in tutti i casi, di soggetti già titolari di funzione dirigenziale; ciò che è evidente per i dirigenti regionali, ma che – come attestato in udienza dalla difesa regionale e non contrastato dall'Avvocatura regionale dello Stato – vale anche per i direttori dei servizi dell'ARSARP. Ebbene, per tutti costoro trova applicazione il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, principio che, per l'espresso richiamo contenuto nella lettera a), del citato art. 10, comma 1, vale anche per l'amministratore unico dell'Agenzia.

Ne consegue che dalla disposizione censurata non deriva alcun onere aggiuntivo.

5.– Una seconda questione ha ad oggetto l'art. 15, comma 2, lettere f) e g), della stessa legge reg. Molise n. 4 del 2019, che è impugnata dallo Stato nella parte in cui prevede – quale criterio a cui si deve attenere la Giunta regionale nel regolamentare il distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise» – che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e con qualifica dirigenziale sono a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza.

La difesa dello Stato estende l'impugnazione al successivo art. 16, comma 1, lettere f) e g), che disciplina il distacco di personale dagli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) verso le strutture della Giunta regionale, prevedendo anche la disciplina degli oneri finanziari, posti a carico degli enti di appartenenza.

5.1.– Il ricorrente richiama, quale disciplina interposta, le norme sull'istituto del comando, contenute negli artt. 56 e 57 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nonché l'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 all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

Le norme impugnate, da un lato, invaderebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), a cui va ricondotta la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato; dall'altro, ponendo gli oneri finanziari a carico dell'ente di appartenenza, contrasterebbero con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che la previsione dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 attiene alla materia del «coordinamento della finanza pubblica».

6.– La questione è fondata, in relazione ad entrambi i parametri costituzionali invocati.

7.– Va premesso che, come assume la difesa dello Stato, le vicende in oggetto vanno considerate comandi e non distacchi, secondo la qualificazione contenuta nella legge regionale impugnata.

La qualificazione è fatta discendere dalla creazione – prevista dalla stessa legge – del «Sistema Regione Molise». Tale «Sistema», tuttavia, non è caratterizzato da quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell'unità organizzativa nel cui ambito si colloca l'istituto del distacco, poiché gli enti coinvolti conservano i propri bilanci e quindi il mancato rimborso si traduce per essi in un onere improprio.

7.1.– Viene pertanto in rilievo, quale norma statale interposta, l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, sin dal testo originario, impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare l'onere relativo al trattamento fondamentale agli enti di provenienza.

E al riguardo questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 172 del 2018 che «l'istituto del comando [...] assume peculiare rilievo quale strumento funzionale alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, che incide, tuttavia, profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi».

Aspetti tutti, dunque, riconducibili alla materia «ordinamento civile» e per i quali è necessario configurare una «disciplina omogenea, nel concorso fra legge e autonomia collettiva, sul territorio nazionale in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili» (ancora sentenza n. 172 del 2018).

Le norme impugnate, pertanto, nel prevedere che il trattamento economico del personale in questione rimanga a carico dell'amministrazione di appartenenza, ledono i parametri costituzionali invocati, essendo in contrasto con la disciplina di cui all'art. 70, comma 12, del d.lgs. n.165 del 2001, adottata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica».

8.– Ulteriore questione è promossa in ordine all'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, là dove consente l'utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali.

8.1.– Deduce la difesa dello Stato che gli istituti del comando e del distacco non possono trovare applicazione rispetto al personale delle società partecipate, il cui rapporto di lavoro è disciplinato

dall'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). In tal senso il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 37 del 2015, n. 227 e n. 167 del 2013) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano un generale ed automatico transito del personale di un soggetto giuridico di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale; ciò si risolverebbe in un privilegio indebito in violazione dell'art. 97 Cost., in particolare quanto alla regola del pubblico concorso.

Rileva, altresì, che vi sarebbe un potenziale riflesso negativo sul rispetto, da parte degli enti territoriali, dei limiti alle facoltà assunzionali, delle norme del patto di stabilità interno, e degli altri obblighi finanziari.

Pertanto, l'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, nel disciplinare una forma di mobilità del personale delle società partecipate non consentite dal d.lgs. n. 175 del 2016, violerebbe gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo Cost.

9.– La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., unitamente all'art. 97 Cost., nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

10.– Questa Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica, sia pure con riguardo a norme regionali di diverso contenuto.

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008).

Il legislatore statale, nel disciplinare le società a partecipazione pubblica ed il rapporto di lavoro dei dipendenti, all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, non ha previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni, e non a caso.

È pur vero, infatti, che già con l'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modifiche, e poi con il citato art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, sono stati introdotti criteri di selezione ai fini delle assunzioni del personale in questione, ma è anche vero che non si è mutata la natura strettamente privatistica del rapporto, né si è imposta una procedura propriamente concorsuale.

Rimane dunque fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni una barriera tuttora insuperabile, che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche, e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'estensione della possibilità di comando – e, si ribadisce, a maggior ragione, non distacco – inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, con il duplice effetto negativo di scaricare oneri

ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni.

10.1. – La questione è pertanto fondata per la violazione di tutti i parametri indicati.

11.– Un’ulteriore questione ha ad oggetto l’art. 15, comma 2, lettera h), e l’art. 16, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, i quali, escludendo alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica, comporterebbero una deroga ai limiti percentuali, previsti dall’art. 19, comma 5-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

Le disposizioni impugnate lederebbero l’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, nonché l’art. 97, secondo comma, Cost.

12.– La questione è fondata.

13.– Con la sentenza n. 257 del 2016, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma di analogo contenuto della stessa Regione Molise (art. 44, comma 1, lettera b, della legge della Regione 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali», che ha introdotto l’art. 20-bis della legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10, recante «Norme in materia di organizzazione dell’amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale»).

La Corte ha ritenuto (punto 2.3. del Considerato in diritto) che la non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia determini in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e dunque produca, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa.

Inoltre, anche più di recente, con la sentenza n. 192 del 2019, la Corte nel richiamare la sentenza n. 105 del 2013, ha ribadito (punto 3.2.1. del Considerato in diritto) che i limiti percentuali al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all’amministrazione, previsti dalla legislazione statale, «[...] riflettono [...] l’esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell’amministrazione, “al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall’art. 97 Cost.” (sentenza n. 105 del 2013)».

13.1.– La Regione persevera, dunque, su di una strada dichiarata non percorribile da questa Corte, obbligandola ad un nuovo intervento, con il quale ribadire che le norme impugnate contrastano con entrambi i parametri costituzionali invocati dalla difesa dello Stato.

14.– Infine viene impugnato l’art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, che ha modificato l’art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2003, n. 25 (Norme per l’elaborazione e l’attuazione del Piano di gestione dei rifiuti), introducendo il comma 3-bis, secondo cui «La Regione persegue l’obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive».

14.1.– La norma sarebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto interverrebbe nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema», rimessa alla potestà legislativa

esclusiva dello Stato, nonché con l'art. 120, primo comma, Cost., per le limitazioni che comporterebbe alla libertà di circolazione tra le Regioni.

La difesa dello Stato richiama, quali norme statali interposte, gli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevedono divieti e limitazioni alla circolazione dei rifiuti fuori dal territorio regionale di produzione esclusivamente per i rifiuti urbani, e non già per i rifiuti speciali, per i quali la libera circolazione delle cose sul territorio nazionale è sempre ammessa.

Il divieto regionale contrasterebbe in particolare con il concetto di “rete integrata di impianti di smaltimento”, previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006 che presuppone: a) una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato; b) l'assenza di ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2009).

15.– La questione è fondata.

16.– In linea generale va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte «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, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004); e che con la sentenza n. 58 del 2015, si è poi chiarito che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

16.1.– In particolare, a proposito di analoga disposizione (contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, recante «Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia»), questa Corte, con la sentenza n. 10 del 2009, ha ritenuto che essa fosse in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere «una rete integrata ed adeguata di impianti», intende consentire «lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi».

Il divieto previsto dalla disciplina regionale in questione è pertanto incompatibile 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.

17.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento dell'ulteriore censura.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettere f) e g), e 16, comma 1, lettere f) e g), della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2020.

## **Sentenza: 22 ottobre 2020, n. 231**

**Materia:** Servizio idrico integrato – tutela della concorrenza

**Parametri invocati:** articolo 97 e 136 della Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e), articolo 119, primo e quarto comma

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia

**Oggetto:** art. 4, commi 1 e 2 della legge regionale Sicilia 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);
- non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). Il comma 1 dispone che entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della l.r.16/2017 l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), in liquidazione, provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19. Il comma 2 stabilisce che, trascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario ad acta per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni. Secondo il rimettente, tale disciplina violerebbe da una parte l'art. 136 della Costituzione per contrasto con il giudicato costituzionale, in quanto le norme censurate riprodurrebbero l'art. 4, comma 7, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), dichiarato costituzionalmente illegittimo da una precedente sentenza della Corte costituzionale, la n. 93/2017, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente rilevando un contrasto fra le norme regionali con le disposizioni statali (articoli 147 e 149-bis d.lgs. n. 152/2006) che enunciano il principio della unicità della gestione del servizio idrico per ciascun Ambito territoriale ottimale, escludendo la possibilità di gestione diretta da parte di comuni. Sempre secondo il rimettente sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, “*essendo la disposizione in esame affetta dal medesimo profilo di illegittimità costituzionale già accertato dalla Corte con riferimento alla precedente disposizione avente identico contenuto e significato normativo*”, ed infine anche gli articoli 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Costituzione, per il rimettente, si porrebbero “*in evidente contrasto con il principio costituzionale di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici*”, dal momento che obbligherebbero i comuni siciliani ad assumere la gestione degli

impianti e delle reti idriche dall'EAS senza correlare a tale trasferimento di funzioni il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie e umane. La Regione Siciliana osserva che il rimettente avrebbe *“trascurato l’obbligo di tentare l’interpretazione conforme a costituzione della norma regionale”*. Mancherebbe inoltre un *“adeguato supporto motivazionale”* sia in ordine alla violazione del giudicato costituzionale sia in ordine all’asserito contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 97, commi primo e secondo, Costituzione. Per la Corte, entrambe le eccezioni sono infondate illustrandone le motivazioni. Le questioni sollevate con riferimento all’articolo 136 della Costituzione, per la Corte non sono fondate perché, in base all’art. 136 Costituzione, è preclusa al legislatore la possibilità di mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di una disciplina legislativa che ha formato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (e richiama la propria sentenza 5/2017). La Corte ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti e richiama in proposito diverse proprie sentenze, tra le quali la 5/2017, 250/2017, 101/2018, 57/2019 ed anche la 164/2020. La Corte ritiene fondata, per altri profili, la questione, promossa con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), sotto l’aspetto della tutela della concorrenza. Il rimettente lamenta la violazione del principio di unicità della gestione del servizio idrico, sancito dagli articoli 147 e 149-bis del c.d. codice dell’ambiente (d.lgs. 152/2006), in quanto preordinato alla tutela della concorrenza. L’accoglimento della censura presuppone, dunque, per un verso, l’accertamento dell’effettivo contrasto fra le norme censurate e tale principio e, per l’altro, la verifica dell’attinenza delle norme interposte invocate alla materia *“tutela della concorrenza”*, di competenza esclusiva statale. Sotto il primo profilo, è indubbio che le norme censurate impongono la gestione diretta comunale del Servizio idrico integrato (SII), sia pure con riferimento solo ad alcuni comuni. Si tratta di una gestione imposta *“sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19”*, cioè fino all’affidamento del SII al gestore unico d’ambito, e dunque per un periodo di tempo in teoria limitato ma in concreto indeterminato e potenzialmente esteso. Così disponendo, l’art. 4, commi 1 e 2, della l.r. Siciliana 16/2017 si pone in contrasto con le previsioni dell’art. 147, commi 2, lettera b), e 2-bis, del cod. ambiente, che rispettivamente sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell’ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome, così escludendo la possibilità che altre gestioni comunali permangano. Per la stessa ragione, la disciplina della cui costituzionalità il TAR rimettente dubita viola anche l’art. 149-bis, comma 1, del cod. ambiente, che ribadisce il principio di unicità della gestione del SII nell’ambito territoriale ottimale. A conforto delle conclusioni di fondatezza della lamentata violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, è il caso di richiamare inoltre, pur trattandosi di parametro non invocato dal rimettente, l’art. 172 cod. ambiente, che, regolando le *“Gestioni esistenti”*, prescrive l’avvio della procedura di affidamento del SII al gestore unico d’ambito entro il 30 settembre 2015 e prevede poteri sostitutivi del Presidente della Regione e, se del caso, del Presidente del Consiglio dei ministri. Sotto il secondo profilo, le ricordate norme statali sono ascrivibili alla *“tutela della concorrenza”* in base a un indirizzo costante della Corte secondo cui devono essere ricondotte ai titoli di competenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Costituzione, sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, e richiama le proprie sentenze 246/2009, 29/2010, 67/2013, sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, sentenze 325/2010, 128/2011, 187/2011, 62/2012, 228/2013, 32/2015, 117/2015, con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato ed a tal proposito la Corte richiama le sentenze 307/2009, 93/2017 e la 65/2019, spettando allo Stato *“la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio”* richiamando, per questi casi, le sentenze 160/2016, 17/2017, 65/2019. La Corte, con le sentenze 246/2009, 325/2010, 93/2017 ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l’assegnazione

a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio. La Corte, ricorda infine, che tali conclusioni sono state confermate di recente con la sentenza 16/2020 che, che, richiamando anch'essa la competenza legislativa statale in tema di "*tutela della concorrenza*", ha dichiarato illegittima una legge regionale siciliana che consentiva lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale singolarmente per ciascun comune e non, come prescritto dalla normativa statale, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale. La Corte, pertanto, conclude che le norme censurate, violando i parametri interposti sopra indicati, ledono la competenza statale in materia di "*tutela della concorrenza*" ed è per questi motivi che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I).

SENTENZA N. 231

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici: Giancarlo CORAGGIO, 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia nel procedimento vertente tra il Comune di Buseto Palizzolo e la Regione Siciliana - Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità e altri, con ordinanza del 26 luglio 2019, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I). Il citato comma 1 dispone quanto segue: «[e]ntro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) in liquidazione provvede alla consegna degli impianti e delle reti idriche al comune o al consorzio dei comuni interessati, a seconda che gli impianti siano a servizio di un solo comune o di più comuni, che ne assumono la gestione, con oneri a carico della tariffa del servizio

idrico integrato, sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19». Il comma 2 stabilisce poi che, «[t]rascorso il termine perentorio di cui al comma 1, l'Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, previa diffida al comune ad adempiere entro il termine di trenta giorni, nomina un commissario ad acta per la presa in consegna degli impianti di cui al comma 1 nel termine dei successivi trenta giorni».

Secondo il rimettente, tale disciplina violerebbe: a) l'art. 136 della Costituzione per contrasto con il giudicato costituzionale, in quanto le norme censurate riprodurrebbero l'art. 4, comma 7, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2015, n. 19 (Disciplina in materia di risorse idriche), dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, «in relazione al contrasto fra le norme regionali con le disposizioni statali (articoli 147 e 149-bis d.lgs. n. 152/2006) che enunciano il principio della unicità della gestione del servizio idrico per ciascun Ambito territoriale ottimale, escludendo la possibilità di gestione diretta da parte di comuni»; b) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «essendo la disposizione in esame affetta dal medesimo profilo di illegittimità costituzionale già accertato dalla Corte con riferimento alla precedente disposizione avente identico contenuto e significato normativo»; c) gli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost., in quanto le norme censurate si porrebbero «in evidente contrasto con il principio costituzionale di correlazione fra funzioni e risorse e con il principio di equilibrio dei bilanci pubblici», dal momento che obbligherebbero i comuni siciliani ad assumere la gestione degli impianti e delle reti idriche dall'EAS senza correlare a tale trasferimento di funzioni il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie e umane; in tal modo, le norme censurate renderebbero «per l'ente comunale impossibile la gestione del servizio conforme al parametro del buon andamento nel rispetto della propria autonomia finanziaria e dell'equilibrio del proprio bilancio».

2.– In via preliminare, la Regione Siciliana osserva che il rimettente avrebbe «trascurato l'obbligo di tentare l'interpretazione conforme a costituzione della norma regionale». Mancherebbe inoltre un «adeguato supporto motivazionale» sia in ordine alla violazione del giudicato costituzionale sia in ordine all'asserito contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 97, commi primo e secondo, Cost.

Entrambe le eccezioni sono infondate.

Quanto alla prima, la Regione non indica quale possibile interpretazione alternativa il rimettente avrebbe dovuto sperimentare. In ogni caso, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la necessità che il giudice a quo motivi sulla impraticabilità di un'interpretazione adeguatrice viene meno di fronte ad una formulazione letterale inequivocabile (tra le altre, sentenze n. 221 e n. 174 del 2019 e n. 36 del 2016), quale è quella della norma di specie che, per la chiarezza del suo disposto, sopra citato, non consente di ipotizzare un'interpretazione diversa da quella seguita dal rimettente.

Quanto alla seconda eccezione, la motivazione svolta dal rimettente corrisponde ai criteri di sufficienza e adeguatezza per tutti i parametri invocati. Essa è ampia con riferimento all'art. 136 Cost., come visto nel Ritenuto in fatto (punto 1.1). È più concisa ma comunque sufficiente in relazione all'art. 97, commi primo e secondo, Cost., in quanto l'ordinanza è chiara nel lamentare il contrasto delle norme censurate con i principi di equilibrio del bilancio e di buon andamento della pubblica amministrazione, sottolineando in particolare che la disciplina in questione non assicura «l'efficiente ed uniforme erogazione del servizio idrico integrato in tutti i comuni dell'isola».

Con riferimento poi all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., l'ordinanza opera un rinvio interno al motivo relativo all'art. 136 Cost. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «[l]a motivazione

tramite rinvio “interno” è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione» (sentenza n. 83 del 2016). Nel caso di specie, la questione è chiaramente delineata, poiché il TAR Sicilia imputa alle norme oggetto della questione lo stesso vizio già censurato da questa Corte con la sentenza n. 93 del 2017, di cui è riportata la parte pertinente alle norme riguardanti la gestione diretta comunale del servizio.

3.– Con la prima questione, il rimettente lamenta la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) di cui alla sentenza n. 93 del 2017, che ha dichiarato l’illegittimità, fra l’altro, di alcune disposizioni legislative siciliane (contenute nella legge reg. Siciliana n. 19 del 2015) che violavano il principio dell’unicità della gestione del servizio idrico integrato (di seguito anche: SII), prevedendo una gestione diretta comunale.

La questione, che va logicamente trattata in via prioritaria, non è fondata.

In base all’art. 136 Cost., è preclusa al legislatore la possibilità di mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di una disciplina legislativa che ha formato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale (per tutte, sentenza n. 5 del 2017). Questa Corte ha precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già dichiarata illegittima, ma anche quando la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti (tra le altre, sentenze n. 164 del 2020, n. 57 del 2019, n. 101 del 2018, n. 252, n. 250 e n. 5 del 2017).

Per valutare se l’art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 abbia violato l’art. 136 Cost., è necessario ricordare il contenuto delle disposizioni dichiarate illegittime dalla citata sentenza n. 93 del 2017, ovvero, per quel che ci interessa, dell’art. 4, commi 7 e 8, e dell’art. 5, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015.

Le due norme contenute nell’art. 4 riguardavano la forma “a regime” di gestione del SII e consentivano la gestione diretta comunale, in forma associata (comma 7) o anche in forma singola (comma 8). Più precisamente: il comma 7 stabiliva che, «[a]l fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti, i comuni possono provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche ai sensi dell’articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, attraverso la costituzione di sub-ambiti ai sensi dell’articolo 3, comma 3, lettera i), composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale, che possono provvedere alla gestione unitaria del servizio»; mentre il comma 8 stabiliva che «[i] comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché i comuni delle isole minori ed i comuni di cui al comma 6 dell’articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2 possono gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica».

L’art. 5 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 regolava invece il «Regime transitorio» e, al comma 6, stabiliva che, «[n]elle more dell’esperimento delle procedure di cui all’articolo 4, i comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si sia determinata effettivamente l’implementazione sull’intero territorio di pertinenza della gestione unica di cui all’articolo 147, comma 2, lett. b), del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, con deliberazione motivata da assumere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono adottare le forme gestionali del comma 7 dell’articolo 4». Tale norma, dunque, consentiva la gestione comunale diretta (associata) del SII, qualora l’ATI non avesse proceduto all’affidamento del SII al gestore unico d’ambito.

La sentenza n. 93 del 2017 ha dichiarato illegittimo l'art. 4, comma 7, per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, con riferimento all'art. 149-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che sancisce il «principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale», e all'art. 147 cod. ambiente, in base al quale «[i] servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni» (comma 1) e queste ultime «possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: [...] b) unicità della gestione [...]» (comma 2).

Questa Corte ha poi dichiarato l'illegittimità consequenziale del citato art. 5, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, in quanto «[l']annullamento di quest'ultima disposizione [art. 4, comma 7] rende [...] inapplicabile il citato art. 5, comma 6».

Quanto all'art. 4, comma 8, esso è stato parimenti censurato per violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. La pronuncia rinvia in proposito ai motivi fatti valere in relazione all'art. 4, comma 7, aggiungendo che il comma 8 «non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale [all'art. 147, comma 2-bis, cod. ambiente] in materia di gestione autonoma del servizio idrico integrato, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa».

Quanto previsto dall'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, qui oggetto di censura, non può essere considerato riproduttivo del contenuto delle norme appena illustrate, né, del resto, la sua funzione era quella di riprodurre tale contenuto.

La disciplina con esso introdotta non è diretta a reagire alla sentenza n. 93 del 2017, mediante il ripristino degli effetti delle norme annullate, ma ha l'obiettivo di fronteggiare la difficile situazione finanziaria dell'EAS. È significativo che le norme ora censurate, benché la legge che le contiene sia stata promulgata tre mesi dopo la sentenza n. 93 del 2017, fossero state progettate diversi mesi prima di tale pronuncia (si vedano le audizioni svoltesi l'8 febbraio 2017 nella Commissione bilancio dell'Assemblea regionale siciliana).

Dal punto di vista del loro contenuto, inoltre, esse presentano varie differenze rispetto alla disciplina oggetto della sentenza n. 93 del 2017. Più precisamente, mentre le norme della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015 dichiarate illegittime dalla citata pronuncia consentivano la gestione diretta comunale del SII (in tutte e tre le disposizioni sopra citate si legge che i comuni «possono»), la disciplina censurata dal TAR Sicilia impone ad alcuni comuni la presa in consegna delle reti idriche e l'assunzione della gestione del SII, fino all'attuazione delle norme sul gestore unico d'ambito.

Inoltre, mentre le norme del 2015 rendevano possibile la gestione diretta comunale in alternativa a quella unica d'ambito, le norme ora censurate hanno ad oggetto due forme di gestione entrambe difformi dal principio del gestore unico, puntando a sostituire la gestione di EAS con quella diretta comunale.

Un'ulteriore differenza attiene infine all'ambito di applicazione delle norme oggetto del presente giudizio, giacché l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 concerne solo i comuni nei quali il servizio idrico è ancora gestito da EAS, mentre le disposizioni del 2015 avevano portata generale, riguardando tutti i comuni siciliani.

Le menzionate differenze impediscono di ritenere che la disciplina censurata dal TAR Sicilia intenda ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti delle sopra citate disposizioni della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 93 del 2017 di questa Corte.

4.– La seconda questione, promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

Il rimettente lamenta la violazione del principio di unicità della gestione del servizio idrico, sancito dagli artt. 147 e 149-bis cod. ambiente, in quanto preordinato alla tutela della concorrenza. L'accoglimento della censura presuppone, dunque, per un verso, l'accertamento dell'effettivo contrasto fra le norme censurate e tale principio e, per l'altro, la verifica dell'attinenza delle norme interposte invocate alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale.

Sotto il primo profilo, è indubbio che le norme censurate impongono la gestione diretta comunale del SII, sia pure con riferimento solo ad alcuni comuni (quelli nel cui territorio era ancora operante la gestione EAS). Si tratta di una gestione imposta «sino alla piena attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, lettera f), della legge regionale 11 agosto 2015, n. 19», cioè fino all'affidamento del SII al gestore unico d'ambito, e dunque per un periodo di tempo in teoria limitato ma in concreto indeterminato e potenzialmente esteso.

Così disponendo, l'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017 si pone in contrasto con le previsioni dell'art. 147, commi 2, lettera b), e 2-bis, cod. ambiente, che rispettivamente sanciscono il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale e indicano i casi in cui sono consentite le gestioni comunali autonome, così escludendo la possibilità che altre gestioni comunali permangano.

Per la stessa ragione, la disciplina della cui costituzionalità il TAR rimettente dubita viola anche l'art. 149-bis, comma 1, cod. ambiente, che ribadisce il principio di unicità della gestione del SII nell'ambito territoriale ottimale.

A conforto delle conclusioni di fondatezza della lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è il caso di richiamare inoltre, pur trattandosi di parametro non invocato dal rimettente, l'art. 172 cod. ambiente, che, regolando le «Gestioni esistenti», prescrive l'avvio della procedura di affidamento del SII al gestore unico d'ambito entro il 30 settembre 2015 e prevede poteri sostitutivi del Presidente della Regione e, se del caso, del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sotto il secondo profilo, tutte le menzionate norme statali sono ascrivibili alla «tutela della concorrenza» in base a un indirizzo costante di questa Corte secondo cui «devono essere ricondotte “ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)” (sentenza n. 93 del 2017)» (sentenza n. 65 del 2019), spettando allo Stato «la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 65 del 2019 e n. 160 del 2016).

In particolare, questa Corte «ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta

all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017).

Queste conclusioni sono state confermate di recente con la sentenza n. 16 del 2020, che, richiamando anch'essa la competenza legislativa statale in tema di «tutela della concorrenza», ha dichiarato illegittima una legge regionale siciliana che consentiva lo svolgimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale singolarmente per ciascun comune e non, come prescritto dalla normativa statale, per ambiti territoriali minimi di dimensione sovracomunale.

In conclusione, le norme censurate, violando i parametri interposti sopra indicati, ledono la competenza statale in materia di «tutela della concorrenza».

5.– L'accoglimento della questione promossa con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. comporta l'assorbimento di quelle sollevate con riferimento agli artt. 119, commi primo e quarto, e 97, commi primo e secondo, Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, sollevata, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2020.

## **Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 233**

**Materia:** acque minerali, termali e di sorgente, governo del territorio, tutela della salute

**Parametri invocati:** art. 81 e 117, primo, secondo comma, lettere e), ed s) e terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018)

**Esito:** illegittimità costituzionale di tutti gli articoli in oggetto

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'art. 38 della legge in oggetto proroga per sei mesi il termine previsto dall'art. 14, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), per l'adeguamento delle procedure regionali in materia di ricerca e coltivazione delle acque minerali, termali e di sorgente ai principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione.

Secondo il ricorrente tale norma, differendo di ulteriori sei mesi la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, violando l'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che riserva la tutela della concorrenza alla competenza esclusiva statale, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dato che ulteriori proroghe al vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica». Questa disposizione sarebbe inoltre in contrasto con quanto affermato dalla stessa Corte in materia di proroga delle concessioni per lo sfruttamento termominerale (sentenza n. 117 del 2015), che ha ritenuto la proroga automatica contraria al necessario rispetto delle procedure ad evidenza pubblica imposte dalla normativa comunitaria e nazionale di attuazione.

Secondo la Corte costituzionale, la censura è fondata. Essa pone in evidenza come anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali nonché delle acque di sorgente (disciplinata dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 "Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali") sia soggetta alla direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto queste fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, d.lgs. 59/2010). L'art. 12 della direttiva citata prevede l'obbligo di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami». In

considerazione di ciò, la Corte ha sempre affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (sentenza n. 1 del 2019) e delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015), viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, poiché priva altri possibili operatori della possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione, a meno che il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. L'efficacia della disciplina interna e sovranazionale non può essere paralizzata, nemmeno temporaneamente, dall'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque» A giudizio della Corte non è inoltre sufficiente, per evitare la declaratoria di illegittimità costituzionale, la durata limitata della proroga essendosi questa aggiunta ad una precedente proroga ugualmente semestrale. In conseguenza di ciò, la Corte ha pronunciato l'illegittimità costituzionale della norma in esame con riferimento ai parametri del 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento della dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per quanto concerne, invece, la seconda delle disposizioni impugnate, l'art. 47 della legge in oggetto interviene in materia edilizia, sostituendo l'art. 5 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), già oggetto di precedente giudizio da parte della Corte e dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 86 del 2019. La nuova disposizione prevede, in particolare, che il completamento funzionale delle opere edilizie, realizzate in assenza o difformità del titolo abilitativo, possa essere autorizzato dai comuni, attraverso i responsabili degli uffici tecnici, anche nel caso di immobili e aree paesaggisticamente tutelate. Secondo il ricorrente, tale articolo si porrebbe in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 380/2001 che prevedono, quale regola generale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi realizzati in assenza o difformità del titolo edilizio. Secondo il ricorrente, la norma regionale introdurrebbe invece nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore nazionale. Per questa ragione, essa dovrebbe ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio.

Anche in questo caso, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso. Infatti, a suo giudizio, tale articolo configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, introducendo una regola del tutto estranea alla normativa statale di principio. Come da essa già affermato, viene ad essere invertito «il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale da esso espressa di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico» (sentenza n. 86 del 2019).

Venendo, infine, alle ultime disposizioni impugnate ovvero agli artt. 45 e 74, comma 2, della legge in esame, il combinato disposto di esse consente di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. A giudizio del ricorrente, tali disposizioni violerebbero gli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015 secondo il quale le Regioni possono programmare, in deroga ai tetti di spesa, solo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e di prestazioni erogate da parte di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore di cittadini residenti fuori Regione. Sempre ad avviso del ricorrente, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso a questa deroga le Regioni devono garantire in ogni caso l'adozione di misure alternative volte in particolare a ridurre le prestazioni di bassa complessità acquistate da erogatori privati accreditati. Le norme regionali in esame introdurrebbero, quindi, una deroga ai tetti di spesa non ammessa dalle norme statali,

determinando oneri non quantificabili e non coperti, in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria sanciti dall'art. 81, terzo comma, e dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche queste questioni sono state ritenute fondate dalla Corte. Essa pone in evidenza che la spesa relativa alle prestazioni sanitarie offerte ai non residenti è, inizialmente, a carico delle Regioni in cui sono ubicate le strutture che erogano l'assistenza; solo in un secondo momento intervengono i rimborsi delle altre Regioni da cui provengono i pazienti assistiti, corrisposti a consuntivo e dopo un'operazione di compensazione che, data la sua complessità, è disciplinata da appositi accordi approvati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Al fine di razionalizzare anche l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza ambulatoriale ed ospedaliera da soggetti privati accreditati, l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha applicato una riduzione sia dell'importo che dei volumi d'acquisto di dette prestazioni, in una misura percentuale fissa applicata dalla Regione o dalla Provincia autonoma di riferimento a tutti i contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011 (dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per il 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014). Questa disposizione è stata più volte qualificata dalla Corte come «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica». La legge di stabilità 2016 (legge 31 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), art. 1, commi da 574 a 578, ha introdotto deroghe a quanto previsto dal prima citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, relativamente alla riduzione del 2 per cento dell'importo e dei volumi della spesa per l'acquisto da privati accreditati delle prestazioni ospedaliere ed ambulatoriali, comprese anche le prestazioni rese a pazienti non residenti in Regione. Tali disposizioni consentono alle Regioni e alle Province autonome di programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), in deroga ai limiti previsti (riduzione del 2 per cento) a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza se ricomprese in specifici accordi sanciti o da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni. Per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga, le Regioni e le Province autonome devono provvedere ad adottare misure alternative, volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario, in riabilitazione e lungo degenza, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria.

Per la Corte, l'aver previsto nel caso di specie la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018).

In considerazione di ciò essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost.

SENTENZA N. 233

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, 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;

udito nella udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

.– Riservate a separate pronunce le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), lo scrutinio deve essere qui limitato agli artt. 38, 45, 47 e 74, comma 2, della menzionata legge regionale, censurati complessivamente per violazione degli artt. 81, 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione, anche in relazione agli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in

materia di edilizia (Testo A)» e all'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.– È impugnato, in prima battuta, l'art. 38 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, a tenore del quale «[i]l termine di cui al comma 2 dell'art. 14 della L.R. 30 dicembre 2017, n. 39 è differito al 31.12.2018».

Detta norma interviene sul comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), prorogando di 6 mesi (dal 30 giugno al 31 dicembre 2018) la durata delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali nelle more dell'adeguamento delle procedure regionali alle regole della concorrenza.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la nuova previsione regionale, dilazionando la scadenza delle concessioni in corso, prolungherebbe di fatto l'inoperatività dei principi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, violando l'art. 117, primo comma, Cost., che impone anche alle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine alla tutela della concorrenza.

Un autonomo profilo lesivo è, inoltre, evidenziato in relazione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ulteriori proroghe del vigente assetto concessorio cristallizzerebbero gli oneri imposti al concessionario per un tempo maggiore di quello originariamente previsto, pregiudicando il «doveroso aggiornamento degli strumenti di tutela ambientale posti a presidio della risorsa che il carattere temporaneo della concessione necessariamente implica».

3.– La questione è fondata.

La norma impugnata introduce una seconda proroga ex lege delle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali. Già l'art. 14 della menzionata legge reg. n. 39 del 2017, infatti, prima della novella legislativa in esame fissava al 30 giugno 2018 un prolungamento dell'efficacia dei provvedimenti concessori in atto nelle more dell'adeguamento legislativo delle procedure regionali in materia di principi di tutela della concorrenza, di libertà di stabilimento, di trasparenza e di non discriminazione.

3.1.– Non vi è dubbio che anche l'attività di sfruttamento delle acque minerali e termali, nonché delle acque di sorgente – come definite prima dal decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 105 (Attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali) e dal decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 339 (Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al D. Lgs. 25 gennaio 1992, n. 105, concernente le acque minerali naturali, in attuazione della direttiva 96/70/CE), entrambi poi abrogati e sostituiti dal decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176 (Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali) – ricada nel campo applicativo della direttiva 2006/123/CE, attuata con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), dal momento che tali fonti hanno ad oggetto «qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 59 del 2010).

Al fine di garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura del mercato a una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri, l'art. 12 della direttiva da ultimo richiamata prevede l'obbligo per gli stessi di adottare «una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» e il conseguente rilascio di un'«autorizzazione» per una durata adeguata, ma pur sempre limitata, senza possibilità di «prevedere la procedura di rinnovo automatico», né di «accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

3.2.– In applicazione dei principi del diritto europeo in materia, questa Corte ha ripetutamente affermato che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) e, per quanto qui di interesse, delle acque termominerali (sentenza n. 117 del 2015), viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri possibili operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

3.3.– La disciplina interna e sovranazionale favorisce l'ingresso nel mercato di altri operatori economici e osta «all'introduzione di barriere tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenze n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010), la cui efficacia non può venire paralizzata neppure transitoriamente, a causa dell'inerzia della Regione nell'approvazione del piano regionale di settore delle acque» (sentenza n. 117 del 2015). Ne segue che l'automatica proroga delle concessioni termominerali disposta dalla norma impugnata contrasta con tali regole, espressive del diritto dell'Unione e proprie della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

3.4.– Non è sufficiente ad evitare la declaratoria di illegittimità costituzionale la durata limitata, circoscritta a soli 6 mesi, della proroga disposta dal legislatore regionale. Deve essere sottolineato, infatti, che questa ulteriore dilazione del termine si è aggiunta a una precedente proroga semestrale, consolidando nel tempo l'assetto concessorio “in deroga”. I principi garantiti dalla normativa interna e sovranazionale possono risultare compromessi da una pluralità di proroghe che, anche se di breve durata, realizzino sommandosi tra di loro un'alterazione del mercato, ostacolando, senza soluzione di continuità, l'accesso al settore di nuovi operatori.

In tal senso, la proroga, anche se di breve durata, è pur sempre un elemento che evidenzia la volontà regionale di “non aggiornare in senso concorrenziale” la propria disciplina.

Di qui, dunque, l'accoglimento della questione con riferimento ai parametri del 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., con assorbimento della dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, il quale ha sostituito l'art. 5 della legge regionale 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017).

La nuova disposizione consente «il completamento delle opere edilizie per le quali il mancato completamento delle opere costituisce pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area e il completamento funzionale è oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'Ufficio tecnico comunale, nel caso in cui sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti e sia stata pagata la relativa

sanzione». Aggiunge, poi, che «[n]el caso di immobili o aree tutelate paesaggisticamente, le opere non devono costituire elemento retrattore alla corretta fruizione del paesaggio».

4.1.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'articolo in esame si pone in contrasto con gli artt. 31, 33, 34 e 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, alla luce dei quali è sempre prevista, quale regola generale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi realizzati in assenza o difformità del titolo edilizio.

Secondo la prospettazione del ricorrente, la norma regionale, introdurrebbe invece nuove ipotesi di sanatoria di abusi edilizi, diverse da quelle previste dal legislatore nazionale. Per questa ragione, essa dovrebbe ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di governo del territorio.

4.2.– La questione è fondata.

L'articolo impugnato, che, come detto, ha sostituito l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, ne riproduce sostanzialmente il contenuto. Come la disposizione precedente, infatti, anche il nuovo art. 5 consente il completamento delle opere edilizie allorché a) il mancato completamento delle opere costituisca pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area e il completamento funzionale è oggetto di un apposito progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale; b) sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti; c) sia stata pagata la relativa sanzione e d) per immobili o aree tutelate paesaggisticamente, le opere non devono costituire elemento retrattore alla corretta fruizione del paesaggio.

4.2.1.– Il precedente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017 è già stato dichiarato illegittimo da questa Corte con la sentenza n. 86 del 2019, per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001.

In tale occasione, questa Corte ha affermato che «la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di “misure alternative alle demolizioni”» (nello stesso senso sentenza n. 140 del 2018). Il legislatore statale ha dunque scelto, nel porre i principi fondamentali del governo del territorio, di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio». Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune (art. 31, comma 3).

Tale principio implica, pertanto, che l'opera abusiva debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via eccezionale previa deliberazione del consiglio comunale, relativa alla singola opera, che constati l'esistenza di prevalenti interessi pubblici (art. 31, comma 5).

Anche per le ipotesi di illeciti regolate dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001, per le quali a certe condizioni è previsto che la misura di ripristino sia sostituita da una sanzione pecuniaria, in ogni

caso non è mai consentito il completamento dell'opera abusiva, con il quale gli effetti dell'illecito sarebbero portati a ulteriore compimento.

Non diversamente dal previgente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017, anche l'attuale art. 47 della legge reg. n. 11 del 2018 configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, introducendo una regola del tutto estranea alla normativa statale di principio. Come già affermato da questa Corte, viene così ad essere invertito «il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale espressa dal medesimo legislatore statale di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico» (sentenza n. 86 del 2019).

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine censurato gli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, per violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015.

Il combinato disposto delle due norme impugnate consente di non computare nel tetto di spesa regionale le prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate da strutture sanitarie accreditate a cittadini non residenti in Basilicata, stabilendo altresì che le prestazioni erogate in eccedenza rispetto al tetto di spesa siano rimborsate solo dopo la definizione degli accordi assunti in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5.1.– Ad avviso del ricorrente, entrambi gli articoli impugnati si porrebbero in contrasto con la legislazione nazionale in quanto, ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, le Regioni possono programmare, in deroga ai tetti di spesa, solo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità e di prestazioni erogate da parte di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico a favore di cittadini residenti fuori Regione. Sempre ad avviso del ricorrente, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso a questa deroga le Regioni devono garantire in ogni caso l'adozione di misure alternative volte in particolare a ridurre le prestazioni di bassa complessità acquistate da erogatori privati accreditati.

Le norme regionali in esame introdurrebbero, quindi, una deroga ai tetti di spesa non ammessa dalle norme statali, determinando oneri non quantificabili e non coperti, in violazione dei principi di contenimento della spesa sanitaria, di coordinamento della finanza pubblica e della necessaria copertura finanziaria sanciti dall'art. 81, terzo comma, e dall'art. 117, terzo comma, Cost.

5.2.– Le questioni sono fondate.

Il finanziamento dei Servizi sanitari regionali, nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, è basato su un modello di allocazione territoriale delle risorse che prevede l'attribuzione di quote pro-capite per ciascun cittadino residente e il finanziamento delle strutture erogatrici con corrispettivi unitari per ciascuna prestazione. Da qui, in presenza di diffusi fenomeni di mobilità attiva o passiva dei pazienti, la necessità di compensare i costi sostenuti per prestazioni rese a cittadini provenienti da ambiti regionali diversi.

Infatti, la spesa relativa alle prestazioni sanitarie offerte ai non residenti è, inizialmente, a carico delle Regioni in cui sono ubicate le strutture che erogano l'assistenza; solo in un secondo momento intervengono i rimborsi delle altre Regioni da cui provengono i pazienti assistiti, corrisposti a

consuntivo e dopo un'operazione di compensazione che, data la sua complessità, è disciplinata da appositi accordi approvati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Nell'intento di razionalizzare anche l'acquisto di prestazioni sanitarie di assistenza ambulatoriale ed ospedaliera da soggetti privati accreditati, l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha applicato una riduzione sia dell'importo che dei volumi d'acquisto di dette prestazioni, in una misura percentuale fissa applicata dalla Regione o dalla Provincia autonoma di riferimento a tutti i contratti e accordi vigenti nell'esercizio 2012, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011 (dello 0,5 per cento per il 2012, dell'1 per cento per il 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014).

Questa Corte ha più volte qualificato detta disposizione come «espressione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica», diretto a stabilire «un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera», consistente in «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente (ex plurimis, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) [che] lascia ciascuna Regione (...) libera di darvi attuazione (...) in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (ex plurimis, sentenza n. 211 del 2012)» (sentenza n. 183 del 2016).

La legge di stabilità 2016 (legge 31 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), art. 1, commi da 574 a 578, ha introdotto deroghe a quanto previsto dal prima citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, relativamente alla riduzione del 2 per cento dell'importo e dei volumi della spesa per l'acquisto da privati accreditati delle prestazioni ospedaliere ed ambulatoriali, comprese anche le prestazioni rese a pazienti non residenti in Regione. In particolare, è consentito alle Regioni e alle Province autonome di programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità nonché di prestazioni erogate da parte degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), in deroga ai limiti previsti (riduzione del 2 per cento) a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza se ricomprese in specifici accordi sanciti o da sancire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, per garantire l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga, le Regioni e le Province autonome devono provvedere ad adottare misure alternative, volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario, in riabilitazione e lungo degenza, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria.

5.3.– La mancata soddisfazione di tale condizione ha portato questa Corte a ritenere illegittime, proprio con particolare riguardo alla Regione Basilicata, disposizioni contenute in precedenti leggi di stabilità regionale relative alla mobilità sanitaria attiva, che escludevano dal tetto di spesa per talune prestazioni la quota riferita a quelle erogate in favore dei cittadini non residenti in Basilicata, realizzando un'operazione non consentita dal citato art. 15, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 (sentenze n. 238 del 2018, n. 183 del 2016). In particolare, la sentenza n. 238 del 2018 ha accertato l'incostituzionalità dell'art. 33 del precedente collegato alla legge di stabilità regionale 2017 (legge reg. Basilicata n. 19 del 2017), disposizione poi abrogata dal comma 3, dell'art. 45 oggi impugnato.

5.4.– Ad analoghe conclusioni si deve pervenire nel presente giudizio.

a menzionata deroga concessa dal legislatore statale è subordinata, come si è visto, all'adozione di misure alternative, volte, in particolare, a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità,

acquistate dagli erogatori privati accreditati, tali da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario connesso alla deroga. Di dette misure alternative, anche a valere su altre aree della spesa sanitaria, non vi è tuttavia traccia nelle disposizioni censurate che invece si riferiscono (in particolare l'art. 45) alle (sole e diverse) compensazioni che sono operate, a consuntivo, tra le Regioni interessate dalla mobilità.

Ne deriva, quindi, che l'aver previsto la non computabilità nei tetti di spesa delle prestazioni di specialistica ambulatoriale, senza l'adozione di misure alternative atte a garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, è passibile di determinare oneri aggiuntivi non consentiti dalla legislazione nazionale (sentenza n. 238 del 2018).

Di qui, dunque, l'accoglimento delle questioni prospettate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con contestuale assorbimento delle censure prospettate in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 45 e 74, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2020.

## **Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 235**

**Materia:** copertura finanziaria delle leggi di spesa - clausola di invarianza della spesa - armonizzazione bilanci pubblici

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 81 terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, articolo 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2

**Oggetto:** articoli 3, 7, 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019.n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi)

**Esito:** fondatezza della questione

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

Il ricorrente impugna tre articoli della legge di stabilità regionale 2019, tutti per violazione degli gli articoli 81 terzo comma, 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, nonché dell'articolo 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2,

La prima disposizione, articolo 3, è modificativa dell'articolo 10, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2012, n. 47 (Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26). Con esso articolo, sono sostituite le parole «*il Garante si avvale degli uffici e del personale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione*» con le parole «*al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche*».

Il successivo comma 2 stabilisce, quindi, che «*[p]er le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 – accantonamento 1001*».

La norma secondo parte ricorrente contrasterebbe con i parametri invocati, *in quanto avrebbe un «impatto pluriennale sulla finanza regionale, ma non quantifica in alcun modo gli oneri a carico della Regione per gli anni successivi al 2019 (individuati come visto al comma 2), né individua le risorse per far fronte agli stessi*».

La Corte accoglie la prospettazione di parte ricorrente e dichiara fondata la questione. Secondo l'orientamento giurisprudenziale costante della Corte, l'articolo. 81, terzo comma, della Costituzione «*opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte*» (*ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019*), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

Attuativi del precetto costituzionale, sono peraltro da considerarsi sia l'articolo 19 della Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 ( Legge di contabilità e finanza pubblica), che prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, sia gli articoli 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 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)

Le suddette disposizioni confermano il principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, per cui le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo, quali quelle *«relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»* debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione con *un orizzonte temporale almeno triennale*

La disposizione impugnata ha invece limitato al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante *«e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni»*, prevedendo un ufficio di personale dedicato, con necessari stipendi e altre spese fisse, che non possono considerarsi che obbligatorie e continuative, per cui la previsione normativa de quo viene ritenuta in contrasto con l'articolo 81, terzo comma della Costituzione.

La seconda disposizione impugnata, articolo 7, prevede, al comma 1, ai dipendenti l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (c.d quota cento) previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, individuando altresì al comma 2, una certa categoria di dipendenti (secondo parte resistente un numero esiguo), che sarebbero esclusi in ragione di quanto previsto dalla normativa statale di riferimento dalla cosiddetta quota cento, rendendoli invece beneficiari di essa per requisiti e modalità del trattamento pensionistico più favorevoli rispetto a quelli posseduti per accedervi. Infine la disposizione prevede, al comma 3, che per l'attuazione dell'articolo de quo non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Parte ricorrente, oltre ai parametri invocati in precedenza, ritiene altresì violata quale norma interposta l'articolo 17 della già citata legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), in quanto la *«clausola di invarianza [...] finisce con l'essere una mera clausola di stile [...] del tutto avulsa dalla effettiva realtà economica e finanziaria»*, come, del resto, sarebbe dimostrato dal fatto che *«la disposizione è del tutto sprovvista della Relazione tecnica di accompagnamento»*, di cui al citato art. 17 della legge n. 196 del 2009.

La Corte ricostruisce l'assetto normativo applicabile alla questione sottoposta al giudizio. Nella Regione Sicilia il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita (la cui disciplina è quella relativa agli impiegati civili dello Stato, *«restando ferma la competenza diretta della Regione per l'amministrazione dei relativi trattamenti»*), del personale regionale è a carico di un apposito Fondo di Quiescenza che ha natura giuridica di ente pubblico non economico, con propria dotazione finanziaria iniziale, cui provvede la Regione. Il sistema contributivo, i requisiti per l'accesso alle prestazioni previdenziali; la liquidazione dell'indennità di buonuscita sono dettate *«dalle disposizioni statali che disciplinano la materia»*.

La *manovra pensionistica* statale individua le risorse finanziarie necessarie perché questa possa essere attuata nel corso degli anni previsti e per ciò che concerne l'anticipazione della buonuscita, dispone l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo. La Corte non ritiene che l'asserzione della Regione Sicilia secondo cui l'estensione dei benefici di accesso alla pensione e al trattamento di fine servizio, essendo limitata ad un numero irrilevante di dipendenti, non inciderebbe sul bilancio regionale, consentendo invece un risparmio di spesa, sia plausibile, in quanto priva di riscontro. L'asserzione è infatti priva di una relazione tecnica, così come richiede l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (norma interposta) a corredo di una proposta normativa per quanto attiene alla quantificazione delle entrate e degli oneri

recati da ogni disposizione, nonché delle relative coperture. Il citato articolo 17, peraltro prescrive «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». e inoltre reca puntuale disciplina «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

La Corte, richiamata la propria giurisprudenza (sentenza n. 227 del 2019), dichiara fondata la denuncia di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, ribadendo che le “*metodologie di copertura*” finanziaria delle leggi di spesa, di cui all'articolo 19, comma 2, della legge 196 del 2009, proprio perché richiamano l'articolo 81, terzo comma, Costituzione si impongono anche alle Regioni.

La terza disposizione impugnata, articolo 11, sostituisce le parole «*31 dicembre 2018*» con le parole «*31 dicembre 2020*» all'articolo. 7, comma 2, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n.8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale). L'originario articolo, rinviava già alla scadenza del 31 dicembre 2018, l'applicazione, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali, delle norme concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la cui applicazione era stata prevista e poi differita in svariati atti normativi regionali a partire dal 2015.

Secondo parte ricorrente il succitato rinvio comporterebbe una violazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, che ascrive allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, poiché l'ennesimo rinvio all'obbligo di adeguamento, si appaleserebbe come “*un'innegabile volontà di elusione di quei principi*”.

La Corte ritiene fondata la questione. L'articolo 79 del d.lgs. n. 118 del 2011 (norma interposta), prevede che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni «*nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*».

La Regione ha disposto invece con legge l'ulteriore rinvio dell'applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo per gli enti strumentali regionali e non con la procedura concertativa o “pattizia” dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, che avrebbe, secondo le norme di attuazione dello statuto, richiesto l'attivazione della Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello stesso.

Peraltro con la sentenza n. 178 del 2012, la Corte già aveva affermato che tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'articolo 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.

SENTENZA N. 235

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 7 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019 ed iscritto al n. 106 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 Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Marina Valli e Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto tre distinte questioni di legittimità costituzionale di altrettante disposizioni della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).

1.1.– È impugnato, anzitutto, l'art. 3 della citata legge regionale, il quale modifica l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 2012, n. 47 (Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26), sostituendo (al comma 1) le parole «il Garante si avvale degli uffici e del personale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione» con le parole «al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche».

Il comma 2 del denunciato art. 3 stabilisce, quindi, che «[p]er le finalità del presente articolo è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 – accantonamento 1001».

Il ricorrente sostiene che la norma impugnata contrasta con l'art. 81 [terzo comma] della Costituzione e con l'art. 14 [lettera p] del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, poiché avrebbe un «impatto pluriennale sulla finanza regionale, ma non quantifica in alcun modo gli oneri a carico della Regione per gli anni successivi al 2019 (individuati come visto al comma 2), né individua le risorse per far fronte agli stessi».

1.2.– Viene, poi, denunciato l'art. 7 della medesima legge regionale n. 14 del 2019, il cui comma 1 estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26; mentre il comma 2 dello stesso art. 7 individua, per una certa categoria di dipendenti regionali – quelli di cui all'art. 52, comma 5, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) – requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, gli incrementi alla speranza di vita di cui all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici.

Al comma 3, infine, l'art. 7 censurato dispone che dalla sua attuazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione».

Ne consegue – ad avviso della difesa erariale – la lesione degli artt. 81 [terzo comma] Cost. e 17 [lettera f] dello statuto di autonomia, nonché della norma interposta dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), giacché, a fronte della disciplina innanzi ricordata, la «clausola di invarianza [...] finisce con l'essere una mera clausola di stile [...] del tutto avulsa dalla effettiva realtà economica e finanziaria», come, del resto, sarebbe dimostrato dal fatto che «la disposizione è del tutto sprovvista della Relazione tecnica di accompagnamento», di cui al citato art. 17 della legge n. 196 del 2009.

1.3.– È, da ultimo, impugnato l'art. 11 della medesima legge regionale n. 14 del 2019, che sostituisce le parole «31 dicembre 2018» con le parole «31 dicembre 2020» nel contesto dell'art. 7, comma 2,

della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n.8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale). Norma, quest'ultima, che, a sua volta, rinviava alla scadenza della predetta data (del 31 dicembre 2018) l'applicazione, nei confronti degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati (ad eccezione degli enti finanziati con il fondo sanitario regionale), di cui al comma 3 dell'art. 6 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I.), delle disposizioni dell'art. 11 della legge della regione Siciliana 13 gennaio 2015, n. 3 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2015. Disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci), concernenti i principi contabili e schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma impugnata recherebbe un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che ascrive allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, giacché – dopo l'ultimo differimento al 1° gennaio 2019 previsto dalla citata legge regionale n. 8 del 2018 – «dispone un ulteriore rinvio di ben due anni del termine di adozione per gli organismi e degli enti strumentali della Regione», della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, mettendo in evidenza «un'innegabile volontà di elusione di quei principi».

2.– La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, ha chiesto dichiararsi «inammissibile o, comunque, non fondato il ricorso».

2.1.– Quanto all'impugnazione dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019, la resistente si limita a rappresentare che provvederà, «con apposita modifica normativa “alla quantificazione dell'onere annuo” con la relativa copertura finanziaria “alla legge di bilancio”».

2.2.– In riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della stessa legge regionale, la Regione Siciliana ne eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità per erronea individuazione del parametro costituzionale che si assume vulnerato, dovendo esso ravvisarsi non già nell'art. 17, lettera f), dello statuto, bensì nell'art. 14, lettera q), che precede, il quale intesta alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato».

Nel merito, la difesa regionale premette, e ribadisce in memoria, che i dipendenti destinatari della norma sarebbero solo quelli di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, recante «Nuove norme per il personale della Amministrazione regionale» e altre norme per il personale comandato, dell'occupazione giovanile e i precari delle unità sanitarie locali), il cui trattamento è regolato dall'art. 51 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2015, il quale, al comma 3, stabilisce che «il trattamento pensionistico complessivo annuo lordo non può superare l'ottantacinque per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni». Sicché, al momento della risoluzione del rapporto, le erogazioni di carattere pensionistico dovrebbero ridursi di «un'aliquota non inferiore al 25%», dovendo, altresì, tenersi conto che i dipendenti potenzialmente interessati dalla norma censurata sarebbero circa cento, con «ricadute patrimoniali pressoché consequenziali irrisorie».

Inoltre, quanto al comma 2 del censurato art. 7, la difesa regionale evidenzia che il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 dicembre 2017 (Adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita) ha incrementato di 5 mesi i requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici di cui all'art. 12, commi 12-bis e 12-quater, del d.l. n. 78 del 2010

(come convertito), per cui – avendo ciò snaturato «l’iniziale perimetro di calcolo dei requisiti di pensione, come previsto dalla richiamata legge reg. n. 9/2015» – il censurato comma 2 dell’art. 7 in esame risponderebbe alla ratio dell’art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015, e cioè quella di consentire, «ai dipendenti che avevano già presentato istanza di ottenere il collocamento a riposo», sterilizzando detto incremento, senza però introdurre alcuna deroga al regime ordinario dei requisiti di accesso al pensionamento dei dipendenti della Regione Siciliana e senza, di conseguenza, comportare alcun incremento di spesa sul bilancio regionale.

Argomentazioni, queste, che la resistente sostiene essere, peraltro, coerenti «con la relazione tecnica depositata dall’ARS sull’articolo 9 del DDL 491, corrispondente all’impugnato art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019, utilizzata poi dal competente Assessorato regionale nel controdedurre alle osservazioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze»; controdeduzioni che il Governo non avrebbe tenuto in considerazione nel decidere sull’impugnativa in esame.

2.3.– Infine, quanto all’ultima questione proposta con il ricorso, relativa all’art. 11 indicato, la difesa regionale rappresenta che la proroga ivi disposta – rispetto ad un termine già prorogato senza censure da parte dello Stato – si sarebbe resa necessaria affinché alcuni enti e organismi regionali potessero «adeguarsi alle regole dell’armonizzazione contabile», là dove, peraltro, la Regione Siciliana avrebbe, comunque, dato «avvio ai processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio», essendosi, quindi, «correttamente attenuta a tutti gli insegnamenti» della giurisprudenza costituzionale in materia, a partire dalla sentenza n. 178 del 2012.

3.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Sicilia n. 14 del 2019, che viene in primo luogo in esame, è fondata.

3.1.– Giova, anzitutto, rammentare l’orientamento costante di questa Corte secondo cui il canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost. («Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte») «opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenze n. 26 del 2013 e n. 227 del 2019), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale. Del resto, è lo stesso statuto della Regione Siciliana che, nell’attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, a quella dell’ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p), ne condiziona, al suo unico comma, l’esercizio «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

3.2.– Nondimeno, sussistono, nella specie, disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale, da ravvisarsi, in primo luogo, nell’art. 19 della legge 196 del 2009 in forza del quale si prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria («per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita»: così la sentenza n. 147 del 2018) e, quindi, nelle disposizioni – ulteriormente specificative dell’art. 81, terzo comma, Cost. – di cui agli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, a tenore dei quali, le leggi regionali che prevedono spese obbligatorie a carattere continuativo (e, tra queste, le spese «relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse»: comma 1, lettera a, del citato art. 48) debbono quantificarne l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati).

Il denunciato art. 3 della legge reg. Siciliana n. 14 del 2019 ha viceversa circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l’autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante «e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell’ambito delle proprie funzioni», pur dotando detto Ufficio di personale.

La norma impugnata, dunque, viene ad autorizzare spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli.

Si tratta, quindi, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione: ciò che la Regione ha mancato appunto di adottare con il denunciato art. 3, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost.

4.– Anche la questione di legittimità dell'art. 7 della stessa legge reg. n. 14 del 2019 è fondata.

4.1.– Va, anzitutto, disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Siciliana in ragione della non corretta individuazione del parametro statutario di riferimento, che, secondo la resistente, andrebbe individuato nella lettera q) dell'art. 14 dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione stessa competenza legislativa esclusiva sullo stato giuridico ed economico degli impiegati regionali.

A tal fine è dirimente rammentare quanto già evidenziato (punto 3.1., che precede) circa l'applicazione immediata, anche alla Regione Siciliana, del precetto di cui al terzo comma dell'art. 81 Cost., là dove, peraltro, il parametro costituzionale indicato dallo stesso ricorrente trova comunque evidenza, nella sua più ampia portata, in base alla sostanza delle censure svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.2.– Venendo alla proposta questione di legittimità costituzionale, occorre anzitutto premettere che il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale è a carico di apposito Fondo di Quiescenza, (art. 15 della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009»), «avente natura giuridica di ente pubblico non economico» (comma 2), con propria dotazione finanziaria iniziale, cui provvede la Regione.

Il Fondo, in particolare, è gravato (art. 15, comma 7) dell'onere del trattamento di quiescenza del personale destinatario delle disposizioni di cui al primo comma dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 21 del 1986, con apposito trasferimento ad esso della contribuzione previdenziale a carico del dipendente ed a carico dell'Amministrazione regionale (art. 15, comma 9).

Quanto, poi, al personale di cui al secondo e terzo comma del citato art. 10, l'onere del trattamento di quiescenza, nonché quello relativo all'indennità di buonuscita di tutto il personale regionale, a decorrere dall'esercizio finanziario 2010, «è a carico del bilancio della Regione che provvede al relativo pagamento tramite il Fondo, attraverso appositi trasferimenti» (art. 15, comma 8).

Giova rammentare, altresì, che il comma primo dell'art. 10 della legge reg. n. 21 del 1986 aveva previsto, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, che al personale regionale – tranne per quello in servizio (o comunque assunto in base concorsi indetti entro la predetta data) o già in quiescenza (commi secondo e terzo dello stesso art. 10) – trovasse applicazione la disciplina del trattamento di quiescenza e delle prestazioni previdenziali dettata dalle norme relative agli impiegati civili dello Stato, «restando ferma la competenza diretta della Regione per l'amministrazione dei relativi trattamenti».

Soltanto con l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2003, n. 21 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2004) si è provveduto ad estendere al

personale di cui ai citati commi secondo e terzo dell'art. 10 della legge reg. n. 21 del 1986 il «sistema contributivo di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e successive modifiche ed integrazioni», nonché le norme statali concernenti i requisiti per l'accesso alle prestazioni previdenziali; inoltre, lo stesso art. 20, al comma 6, ha previsto che per tutto il personale della Regione (senza eccezioni) la liquidazione dell'indennità di buonuscita (fatta salva la quota già maturata) avvenga con le modalità di calcolo dettate «dalle disposizioni statali che disciplinano la materia».

Quanto, poi, al calcolo della residua quota retributiva di pensione del personale regionale destinatario delle disposizioni di cui all'art. 10, commi secondo e terzo, della legge reg. n. 21 del 1986, l'art. 51 della citata legge reg. n. 9 del 2015 ha stabilito che venga effettuato «in base alle norme relative agli impiegati civili dello Stato» (comma 1), indicando nella misura massima dell'«ottantacinque per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni» il tetto del trattamento pensionistico complessivo annuo lordo (comma 3), ma comunque non inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato (comma 6).

Il successivo art. 52 (richiamato dal censurato art. 7 della legge reg. n. 14 del 2019) ha disposto, sempre nei soli confronti dei dipendenti anzidetti – collocati, però, in quiescenza entro il 31 dicembre 2020 con i requisiti pensionistici di cui al decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, per i quali trovano applicazione i trattamenti di pensione disciplinati dall'art. 20 della legge reg. n. 21 del 2003 – «una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del 10 per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale, che non può in ogni caso superare il novanta per cento della media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni per coloro che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2016 e dell'ottantacinque per cento per coloro che maturano i requisiti dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020» (comma 1).

Il comma 5 dello stesso art. 52 (anch'esso richiamato dal censurato art. 7 della legge reg. n. 14 del 2019) ha, quindi, stabilito che, «al fine di ridurre ulteriormente la spesa per il personale in servizio e di contenere la spesa pensionistica a carico del bilancio della Regione, i dipendenti che, nel periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020, maturino i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, possono presentare la domanda di collocamento anticipato in quiescenza» entro 180 giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore della stessa legge reg. n. 9 del 2015.

Infine, il comma 8 del medesimo art. 52 ha previsto che il «trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza ai sensi del presente articolo è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dai commi 484 e 485 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147», recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)»: ossia, quanto ai tempi, decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro ovvero dodici mesi in casi particolari (cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio), fatta eccezione «per i soggetti che hanno maturato i relativi requisiti entro il 31 dicembre 2013» (comma 484).

4.3.– L'art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019 estende, come detto, ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (cosiddetta “quota 100”, ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della cosiddetta “quota 100” di poter conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione, dettati dal citato d.l. n. 201 del 2011) previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito; mentre

il comma 2 dello stesso art. 7, individua, per una certa categoria di dipendenti regionali – quelli di cui all’art. 52, comma 5, della legge reg. n. 9 del 2015 – requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l’incremento della speranza di vita di cui all’art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 (aggiornati a cadenza triennale con decreto direttoriale del Ministero dell’economia e delle finanze di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanare almeno dodici mesi prima della data di decorrenza di ogni aggiornamento) e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici.

4.4.– Gli oneri derivanti dalla complessiva “manovra pensionistica” recata dal d.l. n. 4 del 2019, tra cui in particolare la cosiddetta “quota 100”, sono individuati dall’art. 28, comma 1, del medesimo decreto-legge e complessivamente valutati «in 4.719,1 milioni di euro per l’anno 2019, in 8.717,1 milioni di euro per l’anno 2020», nonché in importi progressivamente più elevati per gli anni successivi, venendo indicate anche le risorse per farvi fronte [comma 2, lettere a) e b)].

Quanto, poi, al finanziamento del trattamento di fine servizio di cui all’art. 23 del medesimo d.l., il relativo accesso è garantito, al comma 3, attraverso l’istituzione nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, di un apposito Fondo «con una dotazione iniziale pari a 75 milioni di euro per l’anno 2019». La garanzia del Fondo copre l’80 per cento del finanziamento di cui al comma 2 e dei relativi interessi. Il Fondo è ulteriormente alimentato con le commissioni, orientate a criteri di mercato, di accesso al Fondo stesso, che a tal fine sono versate sul conto corrente presso la tesoreria dello Stato.

4.5.– Secondo la resistente, l’estensione della cosiddetta “quota 100” ai dipendenti della Regione siciliana non comporterebbe – come previsto dal comma 3 dell’art. 7 della legge regionale impugnata – nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale; ne potrebbero derivare, anzi, risparmi di spesa.

4.6.– A dimostrazione di quanto precede, la Regione resistente, come detto, sostiene che i destinatari della norma denunciata sarebbero solo i dipendenti di cui ai commi secondo e terzo dell’art. 10 della legge regionale n. 21 del 1986, da individuarsi concretamente in soltanto circa 100 unità, là dove, poi, la previsione del comma 2 dello stesso art. 7 risponderebbe alla ratio dell’illustrato art. 52, comma 5, della legge regionale n. 9 del 2015, che, nel consentire di ottenere, ai dipendenti che lo avevano già richiesto, il collocamento a riposo, non introdurrebbe alcuna deroga al regime ordinario dei requisiti di accesso al pensionamento dei dipendenti della Regione Siciliana, né ciò comporterebbe un ricambio di personale tramite nuove assunzioni, impedito – come innanzi evidenziato – dall’art. 4 della stessa legge regionale n. 14 del 2019.

4.6.1.– Tuttavia, la asserita limitazione della platea dei destinatari ai dipendenti di cui ai commi secondo e terzo dell’art. 10 della legge regionale n. 21 del 1986 non risulta confortata dalla chiara formulazione dell’impugnato art. 7, comma 1, là dove, peraltro, una siffatta limitazione neppure assume il rilievo che intende attribuirle la Regione, poiché l’art. 20 della legge regionale n. 21 del 2003 ha esteso – come visto – anche al personale anzidetto i requisiti pensionistici degli impiegati civili dello Stato.

Quanto, poi, al comma 2 impugnato, esso interviene in senso più favorevole sui requisiti di accesso alla pensione, valorizzando quelli previgenti al d.l. n. 201 del 2011 e sterilizzando il relativo incremento derivante dalla cosiddetta “speranza di vita” (di cui, anzitutto, al d.l. n. 78 del 2010), essendo quindi dubbio che, per i dipendenti regionali cui tale disposizione fa riferimento, non si sia consentito di andare in pensione in deroga alla disciplina ordinaria dettata dalla legislazione statale, così da non gravare con maggiore incidenza (essendo pensionati con minore età anagrafica) sul “Fondo pensioni Sicilia”.

4.7.– Quel che, però, più risalta, e decisamente rileva, è che, a fronte di così incisivi interventi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su quelli di fine servizio) come quelli disciplinati dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, che investono anche la platea dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, la difesa regionale – nonostante che l’art. 7 denunciato estenda detti interventi ai dipendenti della Regione con una clausola di invarianza finanziaria – si limita a deduzioni affatto generiche e non del tutto concludenti quanto all’insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, in toto gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l’indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. E ciò senza, appunto, fornire riscontro alcuno ai propri assunti.

Analogamente è da ravvisarsi per le difese regionali contrastanti la violazione – evocata dal ricorrente – della norma interposta di cui all’art. 17 della legge n. 196 del 2009, per l’assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.

A tal riguardo, va ricordato che, ai sensi del citato art. 17, comma 3, «i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell’economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti».

Il successivo comma 6-bis precisa, poi, che «[p]er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria».

Il comma 7, primo periodo, dello stesso art. 17 stabilisce, infine, che «[p]er le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all’andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento».

Si tratta di “metodologie di copertura” finanziaria delle leggi di spesa che, richiamando proprio l’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 19, comma 2, della medesima legge n. 196 del 2009 prevede che siano utilizzate anche dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La resistente, a tal fine, si limita a richiamare a sostegno «la relazione tecnica depositata dall’ARS sull’articolo 9 del DDL 491, corrispondente all’impugnato art. 7 della legge regionale n. 14 del 2019, utilizzata poi dal competente Assessorato regionale nel controdedurre alle osservazioni del Ministero dell’Economia e delle Finanze»; tuttavia, non solo di tale relazione non si fornisce dettaglio alcuno, ma l’art. 9 citato riguarda tutt’altra materia, ossia quella delle «Convenzioni» relative al sistema di gestione del ciclo dei rifiuti.

Questa Corte (con la sentenza n. 227 del 2019), in tema di necessaria copertura finanziaria delle spese ai sensi dell’art. 81, terzo comma, Cost., ha già posto in rilievo come una legge “complessa” dovrebbe

«essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili».

Nella specie, come detto, le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale che comporta l'art. 7 denunciato sono generiche e prive di riscontri ed evocano, peraltro, un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente. E ciò in quanto la sostenibilità del sistema pensionistico regionale – anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei “lavoratori”, essendo l'intervento statale ad “integrazione” – vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni.

Donde, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere – come, del resto, è nel sistema attuale gestito “a ripartizione” – l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto.

5.– Infine, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale n. 14 del 2019 è fondata.

5.1.– Va, anzitutto, ricordato che l'art. 11 della legge della regione Siciliana n. 3 del 2015 – nelle more della definizione, in conformità con lo statuto regionale, mediante le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), della decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2019 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dall'art. 79 del decreto stesso – aveva previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la Regione e i suoi enti e organismi strumentali (esclusi quelli del settore sanitario) avrebbero applicato le disposizioni del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011 «secondo quanto previsto dal presente articolo».

Per quanto concerne gli organismi e gli enti strumentali regionali, i successivi commi 2 e 3, nel loro combinato contesto rinviano all'esercizio finanziario 2015 l'applicazione degli artt. 2 (affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria) e 4 (adozione del piano dei conti integrato) del citato d.lgs. n. 118 del 2011.

Infine, il successivo comma 9 del medesimo art. 11 imponeva a detti enti strumentali l'adeguamento dei propri regolamenti contabili alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 «entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, fermo restando che le disposizioni dei regolamenti in contrasto con quelle del medesimo decreto legislativo cessano di avere efficacia dall'1 gennaio 2015».

L'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2018, modificando il comma 3 dell'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2017, ha imposto agli organi di amministrazione di enti istituiti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, di adottare entro il rendiconto generale o il bilancio d'esercizio entro il 30 giugno dell'anno successivo, pena la decadenza dell'organo e la nullità degli atti adottati. Tale disposizione, stabilisce il comma 2 dell'art. 7 citato, trova applicazione dal 1° gennaio 2019.

Lo stesso art. 7 della legge regionale n. 8 del 2018 aveva disposto, prima della novella introdotta dall'art. 11 impugnato, che per detti enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, le disposizioni dell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015 trovassero applicazione «entro e non oltre il 31 dicembre 2018».

La norma denunciata ha, poi, procrastinato di due anni (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2020) l'adozione, per gli organismi e per gli enti strumentali della Regione della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. n. 118 del 2011, secondo quanto già disposto dal citato art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015.

5.2.– In forza dell'art. 79 del d.lgs. n. 118 del 2011, «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni» di cui allo stesso decreto legislativo «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Nella specie, la Regione ha disposto una dilazione (ulteriore) dell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, in riferimento agli enti strumentali regionali, con legge regionale e non – come, semmai, avrebbe dovuto – con la procedura concertativa o “pattizia” richiesta dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, in forza delle norme di attuazione dello statuto, che richiedono l'attivazione della Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello stesso statuto.

Del resto, la stessa sentenza n. 178 del 2012 di questa Corte, richiamata dalla difesa regionale, ribadisce che l'art. 27 citato «non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure [id est.: le procedure pattizie], con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria».

La circostanza, poi, che la decorrenza da ultimo indicata con l'art. 11 censurato segua altri analoghi interventi del legislatore regionale, non fatti oggetto di impugnativa statale, non può costituire elemento emendativo della dedotta, e sussistente, lesione dell'evocato parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, tenuto conto inoltre (come messo in evidenza dalla sentenza n. 80 del 2017) della indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma interposta in tale materia e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo (il quale, tra l'altro, stabilisce: «A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto») è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 3, 7 e 11 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente e Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2020.

## **Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 236**

**Materia:** sicurezza pubblica

**Parametri invocati:** articoli 117, secondo comma, lettere g) ed h), 118, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno alla funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità)

**Esito:** Illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge regionale in epigrafe, ritenendo invase le competenze legislative statali esclusive in materia di sicurezza pubblica (art. 117, comma II, lett. h), Cost.), invasione per giunta accompagnata dalla violazione della lett. g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per interferenza nell'organizzazione amministrativa dello Stato.

Sostiene inoltre la difesa erariale che la Regione Veneto sia intervenuta in materia di coordinamento interistituzionale in materia di sicurezza pubblica, che l'articolo 118, terzo comma, della Costituzione riserva alla competenza della legge statale.

La legge all'esame della Corte riguarda il cosiddetto controllo di vicinato, istituto noto alla prassi, formalizzato da protocolli fra comuni e prefetture, in numerosi territori. Si tratta della creazione di una rete di referenti, da individuarsi nei residenti in un determinato quartiere o simile, che hanno il compito di segnalare alle autorità elementi od eventi che possono considerarsi sintomatici dello sviluppo di forme di microcriminalità o comunque di fenomeni pregiudizievoli per la sicurezza, nella nuova accezione di sicurezza integrata, concetto che comprende la sicurezza pubblica tradizionalmente intesa (incolumità delle persone e difesa della proprietà) e la sicurezza urbana (prevenzione e contrasto ad alcolismo, spaccio di sostanze stupefacenti, prostituzione in luogo pubblico, mendicizia).

Nel modello veneto tutto ciò era accompagnato dalla istituzione di una banca dati alimentata anche dalle informazioni provenienti dal controllo di vicinato.

La Corte razionalizza il *thema decidendum*, individuandolo nella risposta alle seguenti due domande: se le disposizioni impugnate rientrano nel concetto di sicurezza pubblica e, in caso di risposta affermativa, se la Regione abbia legiferato in ambito di coordinamento fra Stato e Regioni in materia, appunto, di sicurezza.

In merito al primo quesito, la Corte ricorda innanzi tutto come ormai da tempo si distingua fra un nucleo di norme che riguardano la sicurezza cosiddetta primaria, in massima parte legata alla prevenzione e repressione dei reati e norme che attengono alla sicurezza secondaria, costituita da un insieme di interventi in materie liminari alla sicurezza propriamente detta, quali la promozione della legalità, dell'educazione civica alla sicurezza (ad esempio campagne di sensibilizzazione per prevenire i furti in appartamento, le truffe agli anziani, ....), il governo del territorio.

Solo nell'ambito della sicurezza secondaria, secondo la giurisprudenza della Corte, è ammissibile l'intervento della legge regionale.

Premesso questo, le norme venete vengono analizzate nel dettaglio e ricondotte all'ambito della sicurezza primaria, in quanto nonostante escludano testualmente dal loro campo di applicazione la repressione dei reati, fanno menzione della finalità di prevenzione generale e controllo del territorio, attribuzione fondamentale delle autorità di pubblica sicurezza.

Dunque risulta dimostrata la violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di sicurezza.

In merito al secondo quesito, la Corte osserva che, ricondotta la materia alla sicurezza pubblica, è agevole desumere che un intervento come quello siffatto non è consentito dal decreto legge 14/2017, che ha attuato a livello di legge ordinaria il dettato del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, in quanto il citato decreto non permette alle regioni di legiferare in merito alle funzioni di ascolto, monitoraggio e controllo del territorio, che la legge statale, tra l'altro, ripartisce, a livello di funzioni amministrative, fra gli organi statali e quelli comunali (questi ultimi per quanto riguarda la sicurezza urbana).

Anche sotto questo profilo, risulta quindi dimostrata la violazione delle competenze legislative statali.

Conclusivamente la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata, non prima però di avere avuto cura di precisare che un intervento in materia di controllo di vicinato, con istituti e poteri paragonabili a quelli previsti dalla legge regionale cassata, sarebbe comunque astrattamente possibile da parte del legislatore statale, titolare della competenza.

SENTENZA N. 236

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), e, in via subordinata, degli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera b), 4, comma 1, lettera a), e 5 della medesima legge regionale, 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. 107 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 Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 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 la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n.

34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), assumendone il contrasto complessivamente con gli artt. 117, secondo comma, lettere g) e h), e 118, terzo comma, della Costituzione.

1.1.– In via principale, la legge è impugnata nella sua interezza, in quanto contraria, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri:

– all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza;

– all'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in detta materia al legislatore statale e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale;

– all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi ed uffici pubblici statali.

1.2.– In via subordinata, sono impuginate le seguenti singole disposizioni della medesima legge regionale:

– gli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, e 4, comma 1, lettera a), con riferimento a tutti e tre i parametri costituzionali menzionati;

– gli artt. 3, comma 2, lettera b), e 5, con riferimento al solo art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

2.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle censure riferite all'intera legge impugnata, in quanto meramente assertive e generiche.

L'eccezione è infondata.

La legge regionale n. 34 del 2019 detta un'articolata disciplina relativa al controllo di vicinato, definito all'art. 2, comma 2, e al quale si riferiscono tutte le altre disposizioni, con la sola eccezione dell'art. 1, che enuncia generici obiettivi di promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio, da attuarsi mediante la collaborazione tra istituzioni e società civile nonché attraverso la partecipazione di quest'ultima alle politiche pubbliche. Tali obiettivi sono poi declinati dalla parte restante della legge con riferimento esclusivo – appunto – al controllo di vicinato.

La legge regionale ha, dunque, un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale dello Stato: dal che l'ammissibilità dell'impugnativa dell'intera legge (si vedano, analogamente, le sentenze n. 143 e n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019).

3.– Nel merito, il ricorso è fondato rispetto all'intera legge, con riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, Cost.

3.1.– L'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; mentre l'art. 118,

terzo comma, Cost. riserva alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in questa materia.

Il thema decidendum consiste dunque nel determinare se, come ritiene la difesa statale, la legge regionale impugnata incida effettivamente sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza; e se, in caso affermativo, essa sia riconducibile a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate da una disciplina statale adottata ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

3.2.– La recente sentenza n. 285 del 2019 ha ricapitolato la giurisprudenza di questa Corte relativa alla nozione di ordine pubblico e sicurezza, approdando a esiti che meritano in questa sede di essere integralmente confermati.

L'endiadi contenuta nella lettera h) dell'art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 290 del 2001). Tali funzioni, ha osservato questa Corte nella sentenza n. 285 del 2019, costituiscono una «materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, «non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in “senso stretto” (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza “in senso lato” (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale».

Conseguentemente, «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio» (ancora, sentenza n. 285 del 2019), rientranti per l'appunto nel genus della “sicurezza secondaria”.

In coerente applicazione di questi principi, recenti pronunce di questa Corte hanno ad esempio ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che promuovono «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» (sentenza n. 208 del 2018), che mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica (sentenza n. 116 del 2019), o ancora ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di “protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose (sentenza n. 177 del 2020).

Sono state invece dichiarate costituzionalmente illegittime normative regionali suscettibili di produrre interferenze, anche solo potenziali, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto, considerata attinente al nucleo della “sicurezza primaria” di esclusiva competenza statale (si vedano, ad esempio, la già citata sentenza n. 177 del 2020, che ha annullato una disposizione regionale istitutiva di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, in ragione della sua interferenza con i compiti della Banca dati nazionale unica per la

documentazione antimafia; la sentenza n. 35 del 2012, relativa a una normativa regionale in materia di tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire infiltrazioni criminali; la sentenza n. 325 del 2011, relativa a una legge regionale che istituiva un'agenzia avente compiti sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell'Agenzia statale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

Deve essere infine segnalato che lo stesso legislatore statale – con il decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – ha dettato, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., un'articolata disciplina volta a coordinare l'intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nella materia della "sicurezza integrata", da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2, d.l. n. 14 del 2017).

«Nel disegno del legislatore statale» – come rileva ancora la più volte menzionata sentenza n. 285 del 2019 – «l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

3.3.– La legge regionale in questa sede impugnata mira essenzialmente a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5).

Tutto questo complesso di interventi ruota attorno alla nozione di «controllo di vicinato», definita dall'art. 2, comma 2, come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Ritiene questa Corte che – nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la «repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone – l'espressa menzione, nella disposizione appena citata, della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico» (sentenza n. 285 del 2019) riconducibili alla nozione di "sicurezza secondaria", non possa che riferirsi alla specifica finalità di "prevenzione dei reati", da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio.

Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile – assieme alla funzione di "repressione dei reati" – al concetto di "sicurezza in senso

stretto” o “sicurezza primaria”, di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

In secondo luogo, il successivo comma 4 del citato art. 2 impegna la Giunta regionale a promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali «in materia di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica»: con conseguente, ed esplicitamente rivendicata, interferenza del legislatore regionale in una materia in cui l’intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost. (ipotesi che, come subito si dirà, non ricorrono nella specie).

Ancora, la previsione all’art. 5 della legge regionale impugnata, di una banca dati regionale finalizzata anche all’analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» – banca dati che la stessa difesa regionale afferma dovrebbe essere alimentata, previa intesa con il Ministero dell’interno, con i «dati sull’andamento dell’attività repressiva dei reati» – mira ad affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza “primaria” riservata allo Stato, costituita dall’attività di prevenzione dei reati in senso stretto.

Tutto ciò, peraltro, senza che risulti chiaro quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall’ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all’esame.

3.4.– Né, d’altra parte, le previsioni della legge regionale impugnata appaiono riconducibili a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost.

Il d.l. n. 14 del 2017 ha fissato il quadro generale delle procedure e strumenti pattizi entro il quale lo Stato e le Autonomie territoriali possono collaborare per realizzare interventi congiunti aventi ad oggetto la «sicurezza integrata» – che presuppone essenzialmente il coordinamento e lo scambio di informazioni tra forze di polizia statali e polizia urbana – e la «sicurezza urbana» – definita dalla legge statale come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile [...]» (art. 4 d.l. n. 14 del 2017).

Tuttavia, il d.l. n. 14 del 2017 certo non conferisce alle Regioni la possibilità di legiferare con specifico riferimento alla promozione e organizzazione del coinvolgimento di «gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche» impegnati in attività di «osservazione, ascolto e monitoraggio» funzionali alla «prevenzione generale» e al «controllo del territorio» (art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata): attività, tutte, inscindibilmente connesse con la funzione di prevenzione dei reati svolta dalle forze di polizia, e assai distanti da quelle espressamente menzionate dal decreto legge, che appaiono invece agevolmente riconducibili alla tutela della “sicurezza secondaria”, nell’accezione sopra precisata.

Il d.l. n. 14 del 2017 prevede, inoltre, che la collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali da esso disciplinata si svolga mediante precise scansioni procedurali; scansioni in concreto realizzatesi, dopo l’entrata in vigore del decreto-legge, mediante l’adozione, con l’accordo del 24 gennaio 2018 in sede di Conferenza unificata, delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, in attuazione delle quali è previsto che possano essere stipulati tra singole Regioni (o Province autonome) e lo Stato specifici accordi, i quali a loro volta

disciplinano gli interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Per la sicurezza urbana, d'altro canto, il citato decreto-legge attribuisce alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali il compito di adottare – in coerenza con le menzionate linee generali – delle linee guida (effettivamente approvate il 26 luglio 2018), alla stregua delle quali possono essere sottoscritti patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto e il sindaco (art. 5 d.l. n. 14 del 2017).

La legge regionale impugnata disciplina invece direttamente, al di fuori del quadro istituzionale menzionato, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost. (in senso conforme, sentenza n. 134 del 2004, richiamata poi dalle sentenze n. 322 del 2006 e n. 167 del 2010).

3.5.– Da tutto ciò consegue la fondatezza della censura, spiegata in via principale dal ricorrente, di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata: e ciò sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., per avere la stessa invaso una sfera di competenza esclusiva statale; sia con riferimento all'art. 118, terzo comma, Cost., per avere la legge regionale disciplinato forme di coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, al di fuori dei casi previsti dalla legge statale, e con modalità non consentite da quest'ultima.

4.– Resta assorbita la doglianza formulata dalla difesa statale con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., nonché quella presentata in via subordinata sugli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera b), 4, comma 1, lettera a), e 5 della medesima legge regionale n. 34 del 2019.

5.– La presente pronuncia di illegittimità costituzionale riposa esclusivamente sulla ritenuta invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore statale. Resta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) – di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l'organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all'ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2020.

## **Sentenza: 17 novembre 2020, n. 239**

**Materia:** impiego pubblico - previdenza sociale

**Parametri invocati:** artt. 3, 81, co. 3, 97, 117, co. 2, lett. l) e o), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale di Lecce

**Oggetto:** art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (*Norme in materia sanitaria*) e art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n.26 (*Interventi in materia sanitaria*), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di revisione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia*)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale parziale delle norme censurate
- illegittimità costituzionale parziale consequenziale ex art. 27 legge n. 87/1953 dell'art. 3 della l.r. Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (*Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche*)

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

La pronuncia in esame ha ad oggetto alcune disposizioni legislative della Regione Puglia:

- art. 17 l.r. 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)
- art 6, comma 5, l.r. 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 l.r. 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata in via incidentale dal Tribunale di Lecce in funzione di giudice del lavoro, nell'ambito di una controversia relativa alla richiesta di riconoscimento del periodo di servizio prestato in convenzione presso il Servizio per le Tossicodipendenze (SERT) della Azienda sanitaria locale (ASL) di Lecce e la condanna della ASL a regolarizzarne la posizione assicurativa.

Al riguardo occorre richiamare la legge statale 18 febbraio 1999, n. 45 (*Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze*) che ha previsto l'inserimento nei ruoli delle ASL – mediante concorsi per titoli – del personale specializzato, che già aveva maturato i necessari titoli di esperienza e di professionalità in ragione di un pregresso rapporto di incarico o in regime di convenzione con l'amministrazione.

In questo contesto si inseriscono le disposizioni regionali oggetto di censura: l'art. 17 della l.r. 23 dicembre 2008, n. 45 (*Norme in materia sanitaria*) prevede infatti, in via di interpretazione autentica del comma 5 dell'articolo 6 l.r. n. 26/2006 (*Interventi in materia sanitaria*), che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999 sia coperto «*da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente*».

Il giudice rimettente dubita della legittimità del richiamato art. 17 – di cui dovrebbe far applicazione ai fini della decisione della controversia - ritenendolo in contrasto con varie disposizioni costituzionali e in particolare lesivo della competenza esclusiva statale in materia di previdenza sociale e ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. o) e l) Cost.).

Il legislatore regionale avrebbe infatti equiparato in maniera indebita personale in convenzione e personale di ruolo, «*creando un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative*».

Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), che include la disciplina dei rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni. I dipendenti in regime di convenzione risulterebbero indebitamente assimilati, con efficacia retroattiva, ai dipendenti di ruolo, creando così «*una categoria ibrida di dipendente pubblico che non trova legittimazione nel dettato costituzionale*».

Ulteriori profili di censura vengono individuati in rapporto all'art. 3 Cost., perché risulterebbe un regime previdenziale privilegiato per i soli soggetti stabilizzati presso le strutture sanitarie della Regione Puglia e in rapporto all'art. 81 Cost. in quanto la normativa regionale in esame determinerebbe un aggravio della spesa pubblica attraverso un intervento del legislatore esulante dalla propria sfera di competenza.

La Corte accoglie il ricorso riconoscendo che le disposizioni censurate disciplinano la copertura previdenziale relativa al servizio prestato in regime di convenzione, definendo nel dettaglio la tipologia della contribuzione dovuta: da qui la violazione dell'art. 117 co. 2 lett. o) Cost.

L'assimilazione, sotto il profilo contributivo, del servizio prestato in regime di convenzione al servizio svolto alle dipendenze dell'amministrazione, interviene su un aspetto tutt'altro che marginale del rapporto previdenziale e il legislatore regionale non può - neppure al fine di riprodurre le corrispondenti disposizioni della legge dello Stato - disciplinare gli obblighi contributivi del datore di lavoro e gli aspetti tipicamente pubblicistici, che attengono alle peculiarità dei contributi da versare.

La Corte afferma che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di previdenza sociale ha lo scopo «*di garantire una uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.)*».

In tale materia il legislatore regionale non può intervenire con disposizioni che interferiscono con gli aspetti qualificanti delle tutele e della relativa disciplina pubblicistica.

Pertanto, ritenute assorbite le ulteriori censure proposte dal Tribunale di Lecce, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 l.r. Puglia n. 45/2008 e dell'art. 6, comma 5, l. r. Puglia n. 26/ 2006, come sostituito dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, nella parte in cui dispongono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999, sia coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente.

Infine viene anche dichiarata - in via consequenziale e in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*) - l'illegittimità costituzionale di una ulteriore disposizione regionale : l'art. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (*Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche*), che applica anche agli specialisti ambulatoriali le disposizioni previdenziali dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza in esame.

SENTENZA N. 239

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da A. S. contro l'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) LE/1 – oggi ASL di Lecce – e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 10 settembre 2019, iscritta al numero 236 del registro ordinanze 2019, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Lelio Maritato per l'INPS;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 236 del 2019), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della

legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

1.1.– Le disposizioni in esame intersecano l'evoluzione della normativa statale sui Servizi per le tossicodipendenze. Al fine di salvaguardarne la funzionalità, l'art. 2, comma 3, della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze) ha provveduto a inserire nei ruoli delle aziende sanitarie – mediante concorsi per titoli – il personale specializzato, che già aveva maturato i necessari titoli di esperienza e di professionalità in virtù di un pregresso rapporto di incarico o in regime di convenzione con l'amministrazione.

Il legislatore regionale, con la prima delle disposizioni censurate, sancisce che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999 sia coperto «da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente».

La normativa citata si prefigge di interpretare l'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, nella versione modificata dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, che così dispone: «Per il conseguimento di omogeneità di trattamento tra le varie figure professionali, al personale dipendente inquadrato nei ruoli del SSN ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), ai fini giuridici, economici e previdenziali viene riconosciuta l'anzianità del servizio prestato in regime convenzionale con riferimento all'orario settimanale svolto, secondo i criteri stabiliti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2001 (Criteri per la valutazione, ai fini dell'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria, del servizio prestato dagli specialisti ambulatoriali, medici e delle altre professionalità sanitarie, dai medici della guardia medica, dell'emergenza territoriale e della medicina dei servizi in regime convenzionale) e con effetti retroattivi».

Nella versione antecedente alle innovazioni recate dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, l'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006 stabiliva che, per il conseguimento di omogeneità di trattamento tra le varie figure professionali, al personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999, fosse riconosciuta «ai fini giuridici ed economici» l'anzianità di servizio prestato in regime convenzionale con riferimento all'orario settimanale svolto.

L'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007 puntualizza che l'anzianità di servizio è riconosciuta anche ai fini previdenziali e con effetti retroattivi e identifica nelle disposizioni del d.P.C.m. 8 marzo 2001 i criteri per l'equiparazione delle anzianità di servizio maturate nell'ambito delle diverse esperienze professionali.

L'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008, al fine di fugare i dubbi interpretativi, disciplina l'aspetto previdenziale del servizio prestato in regime convenzionale prima dell'immissione nei ruoli del Servizio sanitario nazionale e, nel regolare la tipologia di contribuzione dovuta, assimila il precedente rapporto in convenzione al rapporto di ruolo successivamente instaurato.

1.2.– Dal combinarsi della legge di interpretazione autentica e della disposizione interpretata si desume tale assimilazione, che il rimettente sospetta di illegittimità costituzionale.

1.2.1.– Le disposizioni impugnate, nell'imporre il versamento della contribuzione INPDAP per «periodi precedenti l'immissione in ruolo e svolti a titolo di rapporto in convenzione», si porrebbero anzitutto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione. Esse sarebbero lesive della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della previdenza sociale, in quanto determinerebbero una indebita equiparazione del personale in convenzione al personale di ruolo, creando, con efficacia retroattiva, «un genere di rapporto previdenziale estraneo all'ordinamento ed esulando dalle proprie competenze legislative».

1.2.2.– Sarebbe violata anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), riguardante la disciplina dei rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni. Il rimettente assume che la disciplina dettata dalle disposizioni censurate rispecchi la «parimenti incostituzionale disciplina sullo status giuridico» dei dipendenti in regime di convenzione, indebitamente assimilati, con efficacia retroattiva, ai dipendenti di ruolo, e concorra così «a creare una categoria ibrida di dipendente pubblico che non trova legittimazione nel dettato costituzionale».

1.2.3.– Il rimettente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto le disposizioni censurate introdurrebbero «una disciplina geograficamente limitata e adottata in assenza di qualsiasi motivazione rispetto alla sua portata», volta a creare «un regime previdenziale privilegiato per i soggetti che sono stabilizzati presso strutture sanitarie della Regione Puglia».

1.2.4.– Sarebbe violato anche l'art. 81 Cost., poiché la normativa regionale imporrebbe «un aggravio di spesa pubblica attraverso un'operazione legislativa esulante dalla propria sfera di competenza».

2.– Il rimettente riferisce di dovere decidere sul ricorso di una lavoratrice che, in base alle disposizioni censurate, rivendica la «regolarizzazione della propria posizione assicurativa a carico della datrice di lavoro (Asl)».

Ad avviso del rimettente, non si frapporrebbe alcun ostacolo all'esame del merito del ricorso.

Quanto alla giurisdizione del giudice ordinario, l'orientamento consolidato della Corte nomofilattica attribuisce al giudice del rapporto di lavoro la cognizione della domanda proposta nel corso di tale rapporto e relativa agli obblighi previdenziali del datore di lavoro (fra le molte, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 19 giugno 2017, n. 15057).

La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale non sarebbe scalfita neppure dalle eccezioni di prescrizione e di carenza di legittimazione passiva, formulate dalle parti resistenti nel giudizio principale.

Quanto alla prescrizione, il giudice a quo argomenta che non si è ancora compiuto il termine quinquennale, che decorre dal momento in cui il diritto è sorto, con l'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 45 del 2008.

L'eccepta carenza di legittimazione passiva non sarebbe idonea a definire il giudizio, in quanto entrambi i soggetti convenuti in giudizio, il datore di lavoro e l'ente previdenziale, sarebbero «tenuti – pur con diversa funzione – al complessivo adempimento dell'obbligo contributivo».

Con una motivazione che supera il vaglio di non implausibilità, il rimettente ha così dimostrato che le disposizioni censurate devono trovare applicazione nel giudizio principale e rappresentano «il parametro unico di giudizio».

Le molteplici censure sono anche avvalorate da un'argomentazione adeguata, che consente di coglierne appieno i termini. Esse possono essere, pertanto, scrutinate nel merito.

3.– Nel merito, le questioni sono fondate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

3.1.– La competenza legislativa esclusiva nella materia «previdenza sociale» è attribuita allo Stato, allo scopo di garantire una uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.). In tale materia è precluso un intervento del legislatore regionale, che interferisca con gli aspetti qualificanti delle tutele e della disciplina pubblicistica che le appresta.

3.2.– Le disposizioni censurate, che regolano la copertura previdenziale del servizio prestato in regime di convenzione e definiscono nel dettaglio la tipologia della contribuzione dovuta, rientrano in tale ambito. Nell'assimilare, sul versante contributivo, il servizio prestato in regime di convenzione al lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione, tali disposizioni investono un aspetto tutt'altro che marginale del rapporto previdenziale (sentenza n. 38 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto).

Non è senza significato che l'equiparazione previdenziale dei due rapporti di lavoro, dapprima prefigurata nella discussione consiliare sull'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, sia stata esclusa in sede di approvazione finale, proprio allo scopo di non incorrere in «un'eventuale eccezione di costituzionalità rispetto alla legge» per invasione della sfera di competenza esclusiva dello Stato (seduta del Consiglio regionale n. 31 del 28 luglio 2006).

Non spetta, difatti, al legislatore regionale, neppure al fine di riprodurre le corrispondenti disposizioni della legge dello Stato, il compito di regolare gli obblighi contributivi del datore di lavoro e gli aspetti tipicamente pubblicistici, che attengono alle peculiarità dei contributi da versare.

Il Presidente della Giunta regionale, che ha scelto di non intervenire nell'odierno giudizio, non ha contraddetto l'incidenza delle disposizioni censurate sulla disciplina previdenziale.

Si tratta di un'incidenza univoca e rilevante, che conduce a ravvisare la violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «previdenza sociale», in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.

4.– Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Puglia n. 45 del 2008 e dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, come sostituito dall'art. 24 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007, nella parte in cui dispongono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge n. 45 del 1999, sia coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente.

4.1.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

4.2.– In ragione della decisione adottata, si deve dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), che applica anche agli specialisti ambulatoriali le disposizioni previdenziali dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la disposizione in esame, richiamata dall'INPS nella

memoria illustrativa e nella discussione all'udienza pubblica, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui, ai fini previdenziali, estende agli specialisti ambulatoriali di cui alla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), inquadrati secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2001, le previsioni dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, «come sostituito dall'articolo 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10, e dall'articolo 17 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)».

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria) e dell'art. 6, comma 5, della legge della Regione Puglia 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria), come sostituito dall'art. 24 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), nella parte in cui dispongono che il servizio prestato in regime convenzionale, prima dell'immissione in ruolo, dal personale dipendente inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario nazionale ai sensi della legge 18 febbraio 1999, n. 45 (Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze), sia coperto da contribuzione INPDAP, alla stessa stregua del personale dipendente;

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. 3 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), nella parte in cui, ai fini previdenziali, estende agli specialisti ambulatoriali di cui alla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), inquadrati secondo i criteri stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2001, le disposizioni dell'art. 6, comma 5, della legge reg. Puglia n. 26 del 2006, «come sostituito dall'articolo 24 della legge regionale 16 aprile 2007, n. 10, e dall'articolo 17 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

## **Sentenza: 22 ottobre 2020, n. 240**

**Materia:** Ambiente

**Parametri invocati:** violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

**Giudizio:** conflitto di attribuzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica»

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri muove dalla contestazione del mancato coinvolgimento del MiBACT nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio, cui conseguirebbe la violazione dei parametri costituzionali evocati e delle norme interposte recate dal d.lgs. n. 42 del 2004.

La difesa statale si duole altresì del fatto che, dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, la Regione abbia coinvolto il Ministero ma che, allorché tale procedimento era giunto a un punto ormai avanzato (proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50), la Regione abbia unilateralmente approvato il PTPR a suo tempo adottato, senza tenere conto delle conclusioni raggiunte in accordo con il Ministero, e abbia rinviato a un momento successivo l'approvazione di quanto concordato. In ciò si concretizzerebbe la violazione dell'obbligo di leale collaborazione.

Sostiene, infine, la difesa statale che il PTPR impugnato ha determinato un abbassamento del livello di tutela dei beni paesaggistici, indicando 14 articoli, compresi tra le norme di piano, che presenterebbero «profili di illegittimità» e 6 ulteriori articoli che presenterebbero «profili di criticità».

Per meglio delineare i termini del conflitto la Corte ritiene utile ripercorrere le vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019. Le parti ne offrono una ricostruzione pienamente concordante fino al 2016, ma divergono poi nella lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, oggetto di contestazione da parte dello Stato.

Ricorrente e resistente convengono nel ricordare che, ai sensi dell'art. 19 della citata legge reg. Lazio n. 24 del 1998, sono stati approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: PTP). Inoltre, riferiscono che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del nuovo PTPR.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, e lo ha successivamente modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con il PTPR adottato si è

provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dallo stesso PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti», che continua a restare in vigore. Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR ha assunto, quindi, l'efficacia propria del regime di salvaguardia.

Dopo la pubblicazione del piano adottato è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima della sua approvazione finale. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Nel verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto della proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6. Proposta, quest'ultima, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la ricostruzione offerta dalle parti in giudizio diverge. Infatti, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, approvato unilateralmente «un "proprio" PTPR, diverso sia dal Piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del Piano d'intesa con lo Stato». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

La difesa regionale sostiene, invece, che il percorso di condivisione precedentemente avviato non sia stato per nulla contraddetto, trattandosi, nel caso di specie, non dell'approvazione di un nuovo PTPR, ma dell'adeguamento dei piani paesaggistici provinciali già esistenti prima del d.lgs. n. 42 del 2004, dei quali il PTPR sarebbe la naturale continuazione e in qualche modo il compendio. Per questa ragione, la resistente ritiene applicabile al procedimento di approvazione del piano in questione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che l'art. 143 del medesimo decreto.

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti».

Alla luce di quanto esposto, diviene dirimente stabilire se, nel caso di specie, si sia in presenza di un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti (art. 156) o dell'approvazione di un nuovo piano (art. 143).

L'art. 156, inserito nel Capo V («Disposizioni di prima applicazione e transitorie») del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante dalle modifiche operate nel 2006 e nel 2008, e rubricato «Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici», stabilisce che, «[e]ntro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7» (comma 1).

A tal fine «le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua

approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro» (comma 3).

Il comma 4 aggiunge che, «qualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143».

Dal testo della disposizione si deduce che oggetto dell'intesa non è il contenuto del piano adeguato, bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Al contrario, il piano, dopo la verifica e l'adeguamento, deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (comma 3, terzo periodo). Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto, con la conseguenza che in questo caso non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143.

Il dato letterale dell'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone alcuni problemi interpretativi rilevanti per stabilire se esso possa aver avuto applicazione nella vicenda in esame.

Innanzitutto, occorre chiarire a quali piani la disposizione faccia riferimento. Se si riferisse infatti solo al piano regionale (P.T.P.R.), non sarebbe applicabile al caso di specie, nel quale si era in presenza soltanto dei 29 PTP operanti all'epoca nella Regione Lazio. In realtà, sia la generica formulazione della disposizione che parla semplicemente di «piani paesaggistici», alla cui tipologia vanno ricondotti anche i PTP, approvati con delibere della Giunta regionale (come si evince dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998), sia la concorde interpretazione del ricorrente e della resistente sul fatto che la verifica e l'adeguamento si riferiscono ai PTP depongono nel senso opposto, cioè del riferimento a tutti i piani paesaggistici comunque redatti dalle regioni.

Porta, invece, a escludere l'applicabilità al caso in esame dell'art. 156, innanzitutto la previsione, in questa stessa disposizione, del termine del 31 dicembre 2009, entro cui le regioni possono effettuare la verifica e procedere ai necessari adeguamenti secondo il procedimento ivi previsto. Termine cui non è possibile assegnare altro significato che quello di fissare un limite temporale oltre il quale il meccanismo di adeguamento non è destinato ad operare, risultando in particolare privo di riscontri di sorta l'argomento della difesa regionale secondo cui si tratterebbe di una disposizione transitoria che non ha ancora esaurito la sua efficacia.

Ma anche a voler prescindere dalla questione dei limiti temporali di utilizzo della facoltà concessa dall'art. 156, è la stessa lettura della deliberazione contestata nel conflitto in esame che porta ad escludere che, in questo caso, si sia trattato della sua applicazione.

Nella premessa della deliberazione si richiama, innanzitutto, il contenuto dell'art. 143, comma 2, «in base al quale le singole Regioni e il Ministero stipulano intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici e “Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241”».

Sempre nella premessa si legge inoltre che «l'elaborazione del piano è stata finalizzata, ai sensi dell'articolo 156 del Codice, anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti che saranno sostituiti dal PTPR approvato, ad esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 “Caffarella, Appia Antica e Acquadotti”»; che, «successivamente all'approvazione del PTPR, quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della l.r. 2/2018, verrà adeguato di intesa con il Ministero competente sulla base della Carta dell'uso del suolo aggiornata e nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice»; che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice».

Infine, con la deliberazione impugnata il Consiglio regionale ha stabilito, tra l'altro, «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici» (punto 8).

Da quanto riportato si deduce chiaramente che, nelle stesse intenzioni del Consiglio regionale, il PTPR costituisce un nuovo piano, assunto in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del

d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione è finalizzata «anche» al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei PTP vigenti. In altre parole, il contestuale riferimento all'art. 143 e all'art. 156 dimostra che il contenuto del piano non si esaurisce nella sola verifica e adeguamento dei piani preesistenti ma presenta un significativo *quid novi* non riconducibile alle attività di cui all'art. 156.

Escluso, dunque, che il procedimento di approvazione del piano oggetto di conflitto di attribuzione potesse svolgersi senza il coinvolgimento del Ministero in applicazione di quanto previsto dall'art. 156 del Codice del paesaggio, occorre stabilire se sia stato violato il principio di leale collaborazione.

Le condivisibili premesse da cui muove la resistente – che, per un verso, circoscrive la necessità della pianificazione congiunta ai soli beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, per altro verso, precisa che la co-pianificazione deve intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» – portano tuttavia all'esito opposto a quello da essa auspicato.

Dalle stesse premesse discende, infatti, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici.

In definitiva, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, «non è ammissibile la “generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali” in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, “da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica” (sentenza n. 64 del 2015)» (sentenza n. 66 del 2018; già, negli stessi termini, sentenza n. 197 del 2014).

L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale.

Nella direzione anzidetta si è mossa la giurisprudenza della Corte, la quale, ancora di recente, ha affermato che «la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza” (sentenza n. 66 del 2018). Essa “richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni” (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015), e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Pertanto, l'intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, «ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire “l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente” (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 86 del 2019).

Ribadito il principio della pianificazione congiunta, risulta priva di fondamento la tesi della Regione Lazio che, da un lato, afferma che il coinvolgimento degli organi statali e del MiBACT sarebbe avvenuto, ma, dall'altro, approva unilateralmente il piano, rinviando a una successiva determinazione l'approvazione di quanto nel frattempo effettivamente concordato.

Anche su questo punto è dirimente la lettura della deliberazione impugnata.

Sia nella sua premessa che nel deliberato sono presenti chiari riferimenti alla necessità che il piano sia oggetto di intesa con il Ministero. In particolare, nella premessa si legge che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice». Inoltre, nel punto 8 della deliberazione, il Consiglio delibera «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici».

Tali affermazioni rendono manifesta la consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR. Né, all'evidenza, può vanificare questo vincolo la circostanza che l'approvazione spetti al Consiglio regionale, con la conseguenza, come erroneamente sostenuto dalla difesa regionale, che lo Stato avrebbe dovuto ricercare con esso l'intesa, in sede di trattazione consiliare della proposta della Giunta.

In conclusione, anche in questa vicenda viene in rilievo lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione che, si caratterizza per «la sua elasticità e la sua adattabilità», che se, da un lato, «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», dall'altro lato, richiedono «continue precisazioni e concretizzazioni» (sentenza n. 31 del 2006).

Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza della Corte per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione.

Nel caso di specie, la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del MiBACT fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6, ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione. Da questo punto di vista l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT.

Il ricorso deve pertanto essere accolto in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT. Conseguentemente la deliberazione impugnata deve essere annullata.

Dall'accoglimento del ricorso per conflitto deriva l'annullamento non solo della citata deliberazione n. 5 del 2019 ma anche degli atti attuativi e consequenziali, fra i quali, senz'altro, la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

SENTENZA N. 240

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020, depositato in cancelleria il 17 aprile 2020, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento – previa declaratoria di non spettanza alla Regione – della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in

data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica», per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Con l'impugnata deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale (da ora in avanti: PTPR).

2.– La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, sostiene che il ricorrente sia incorso in «una sorta di aberratio ictus», nel senso che, anziché impugnare i commi dei 14 articoli del PTPR indicati nell'atto introduttivo del giudizio, avrebbe, «in modo del tutto irragionevole e sproporzionato», impugnato l'intero piano. Ciò determinerebbe conseguenze particolarmente rilevanti poiché, in caso di accoglimento del ricorso, sarebbero consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), i soli «interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». Tale esito risulterebbe particolarmente grave anche in ragione del «momento di grande necessità di rilancio per tutto il Paese»; di conseguenza, la difesa regionale rimette a questa Corte «la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate».

In occasione della discussione della causa in udienza, la stessa difesa ha prospettato una seconda ragione di inammissibilità, da rinvenire nell'errata indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. in relazione al mancato coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (da ora in avanti: MiBACT), mentre avrebbe richiamato il principio di leale collaborazione in riferimento al lamentato abbassamento del livello di tutela paesaggistica.

2.1.– Entrambe queste eccezioni devono essere respinte.

Preliminarmente occorre ricostruire i termini del conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Questi, dopo aver evidenziato che il PTPR è stato approvato unilateralmente dalla Regione Lazio senza il necessario coinvolgimento del MiBACT, muove più censure alla deliberazione impugnata.

In primo luogo, lamenta la violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e delle norme interposte costituite dagli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In secondo luogo, ritiene che sia violato il principio di leale collaborazione.

Infine, sostiene che le censure mosse con il ricorso per conflitto non si esauriscano «nella sola invasione e lesione della sfera di competenza normativa e amministrativa dello Stato e nella lesione del principio di leale collaborazione [...] ma si traduc[ano] anche in una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati, determinando immediatamente una grave diminuzione del livello di tutela, sia

rispetto al piano adottato nel 2007 dalla Regione e vigente sin dal 2008 in regime di salvaguardia sia rispetto ai contenuti convenuti con il MiBACT nel Verbale del 2015 e nell'accordo del 2020».

A tale fine, il ricorrente illustra «le più significative disposizioni introdotte unilateralmente dalla Regione nel testo delle Norme del PTPR riferite ai beni paesaggistici». Dopo aver individuato «i principali profili di illegittimità del PTPR», la difesa statale ritiene «necessario segnalare [...] gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore», indicando al riguardo ulteriori disposizioni contenute nel PTPR.

Dalla sommaria esposizione dei termini del conflitto si deduce, innanzitutto, che le censure promosse non sono prospettate in un rapporto di subordinazione tra loro e, inoltre, che esse si rivolgono, comunque, nei confronti dell'intero piano e non di sue singole norme. L'indicazione di quelli che la difesa statale definisce come «i principali profili di illegittimità» e «gli ulteriori profili di criticità» è sempre riferita all'intero PTPR, essendo addotti i segnalati profili quali indizi sintomatici dell'illegittimità del piano nella sua integralità. Questa Corte è chiamata a stabilire, pertanto, se l'intero piano sia affetto dai vizi lamentati dal ricorrente, esulando dal suo sindacato – in quanto non richiesto dal ricorrente, che pure avrebbe potuto formulare censure specifiche sulle singole prescrizioni – la verifica della legittimità delle norme del piano indicate nell'atto introduttivo del conflitto.

2.2.– Alla luce di quanto sopra, può dunque essere respinta la prima eccezione di inammissibilità, dovendosi escludere sia che il ricorrente volesse impugnare singole previsioni di piano, sia che le censure prospettate si riferiscano sostanzialmente a queste ultime e non all'intero piano.

Sempre in relazione alla prima eccezione di inammissibilità, si deve escludere che in questa sede abbiano rilievo giuridico gli effetti derivanti da un eventuale accoglimento del conflitto in un «momento [come quello attuale] di grande necessità di rilancio per tutto il Paese». Né, per le stesse ragioni, può essere accolto il generico invito, formulato dalla medesima difesa, a ricorrere alle «misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate», giacché è la legge a stabilire quale sia il regime del territorio fintanto che il piano non sia stato approvato.

Anche la seconda eccezione di inammissibilità deve essere respinta, ben potendosi cogliere nella trama argomentativa del ricorso – come sopra ricostruita – la prospettazione di tre motivi di censura autonomi, tutti – ma in particolare i primi due (violazione delle competenze amministrative dello Stato e violazione del principio di leale collaborazione) – avvinti da una ratio unitaria. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente precisato che, nella materia in esame, la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento degli organi statali deriva proprio dalla commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio (ex plurimis, sentenze n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018). L'affermato obbligo di ricorrere a procedure di leale collaborazione deriva, quindi, dalla circostanza che si è in presenza di un complesso quadro di competenze amministrative (oltre che legislative) statali e regionali, le quali devono essere esercitate armonicamente.

3.– Passando al merito del conflitto, è necessario preliminarmente ricostruire la normativa sul procedimento di formazione del PTPR, che è contenuta nella legge reg. Lazio n. 24 del 1998, e, in particolare, nel Capo IV («Piano territoriale paesistico regionale»).

Tale legge regionale ha subito nel corso del tempo alcune modifiche, dirette ad adeguarla al mutato quadro normativo statale. La disciplina vigente al momento della sua approvazione ed entrata in vigore, rappresentata dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela

delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (meglio nota come “legge Galasso”), è stata successivamente abrogata dal 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), a sua volta abrogato dal d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, come successivamente modificato e integrato, offre oggi il quadro normativo statale di riferimento.

L’art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, rubricato «Pianificazione paesaggistica», stabilisce, al comma 1, che «[l]o Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono»; che «[a] tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d’uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: “piani paesaggistici”»; e che «[l]’elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

A sua volta, l’art. 143, rubricato «Piano paesaggistico», prevede che «[l]’elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

- a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l’analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;
- b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d’uso, a termini dell’articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;
- c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell’articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;
- d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell’articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d’uso, a termini dell’articolo 138, comma 1;
- e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all’articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;
- f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell’individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;
- g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3».

Tornando alla normativa regionale, l'art. 21 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998 (rubricato «Approvazione del P.T.P.R.»), nel testo risultante a seguito di numerose modifiche che hanno ripetutamente prorogato l'originario termine per l'approvazione del PTPR, prevede che, «[e]ntro il 14 febbraio 2020, la Regione procede all'approvazione del P.T.P.R. quale unico piano territoriale paesistico regionale redatto nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 22», e che, «[d]ecorso inutilmente tale termine, operano esclusivamente le norme di tutela di cui al capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo» (comma 1).

L'art. 23 della medesima legge (rubricato «Procedure per l'approvazione e la modifica del P.T.P.R.»), nel testo oggi vigente, prevede, tra l'altro, che «[l]a struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica provvede alla redazione del P.T.P.R., sulla base delle consultazioni con gli enti locali e gli altri enti pubblici interessati» (comma 1); che «[l]a Giunta regionale, con propria deliberazione, adotta il P.T.P.R., ne dispone la pubblicazione sul B.U., l'affissione presso l'albo pretorio dei comuni e delle province della Regione e ne dà notizia sui principali quotidiani a diffusione regionale. Il P.T.P.R. adottato resta affisso per tre mesi» (comma 2); che «[d]urante il periodo di affissione chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni al P.T.P.R., direttamente al comune territorialmente competente» (comma 3); che «[e]ntro i successivi trenta giorni, i comuni provvedono a raccogliere le osservazioni presentate e ad inviarle, unitamente ad una relazione istruttoria, alla struttura regionale competente» (comma 4); che «[e]ntro i successivi sessanta giorni la Regione predispose la relazione istruttoria del P.T.P.R., contenente anche le controdeduzioni alle osservazioni, da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale» (comma 5); e che «[l]a deliberazione del Consiglio regionale di approvazione di cui al comma 5 è pubblicata sul B.U. ed è affissa presso l'albo pretorio dei comuni e delle province per tre mesi» (comma 6).

In base all'art. 23-bis, «[d]alla data di pubblicazione del P.T.P.R. ai sensi dell'articolo 23, comma 2, non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato».

In questa sede ci si può limitare a esaminare i soli commi riportati, venendo in rilievo unicamente il procedimento di formazione del PTPR. In estrema sintesi, esso consiste in una prima adozione da parte della Giunta regionale cui segue, dopo l'esame delle eventuali osservazioni e l'instaurazione del contraddittorio sulle stesse, la deliberazione di approvazione da parte del Consiglio regionale, anch'essa pubblicata nel BUR.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri muove dalla contestazione del mancato coinvolgimento del MiBACT nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio, cui conseguirebbe la violazione dei parametri costituzionali evocati e delle norme interposte recate dal d.lgs. n. 42 del 2004. Come già visto sopra, la difesa statale si duole altresì del fatto che, dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, la Regione abbia coinvolto il Ministero ma che, allorché tale procedimento era giunto a un punto ormai avanzato (proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50), la Regione abbia unilateralmente approvato il PTPR a suo tempo adottato,

senza tenere conto delle conclusioni raggiunte in accordo con il Ministero, e abbia rinviato a un momento successivo l'approvazione di quanto concordato. In ciò si concretizzerebbe la violazione dell'obbligo di leale collaborazione. Sostiene, infine, la difesa statale che il PTPR impugnato ha determinato un abbassamento del livello di tutela dei beni paesaggistici, indicando 14 articoli, compresi tra le norme di piano, che presenterebbero «profili di illegittimità» e 6 ulteriori articoli che presenterebbero «profili di criticità».

4.– Per meglio delineare i termini del conflitto è utile ripercorrere le vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019. Le parti ne offrono una ricostruzione pienamente concordante fino al 2016, ma divergono poi nella lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, oggetto di contestazione da parte dello Stato.

Ricorrente e resistente convengono nel ricordare che, ai sensi dell'art. 19 della citata legge reg. Lazio n. 24 del 1998, sono stati approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: PTP). Inoltre, riferiscono che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del nuovo PTPR.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, e lo ha successivamente modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con il PTPR adottato si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dallo stesso PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti», che continua a restare in vigore.

Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR ha assunto, quindi, l'efficacia propria del regime di salvaguardia.

Dopo la pubblicazione del piano adottato è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima della sua approvazione finale. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Nel verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto della proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6. Proposta, quest'ultima, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la ricostruzione offerta dalle parti in giudizio diverge. Infatti, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, approvato unilateralmente «un "proprio" PTPR, diverso sia dal Piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del Piano d'intesa con lo Stato». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

La difesa regionale sostiene, invece, che il percorso di condivisione precedentemente avviato non sia stato per nulla contraddetto, trattandosi, nel caso di specie, non dell'approvazione di un nuovo PTPR, ma dell'adeguamento dei piani paesaggistici provinciali già esistenti prima del d.lgs. n. 42 del 2004, dei quali il PTPR sarebbe la naturale continuazione e in qualche modo il compendio. Per questa ragione, la resistente ritiene applicabile al procedimento di approvazione del piano in questione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che l'art. 143 del medesimo decreto.

La disposizione di cui all'art. 156 – aggiunge la resistente – «non impone alcun obbligo di copianificazione, limitandosi a prevedere la possibilità di un'azione condivisa e contemplando altresì espressamente l'eventualità della totale assenza di un'intesa» (commi 3 e 4), ipotesi, questa, per la quale il comma 4 del medesimo articolo si limiterebbe a escludere l'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento autorizzatorio previste dall'art. 143, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti».

4.1.– Nello stesso giorno della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio della deliberazione del Consiglio regionale oggetto dell'odierno conflitto, la Giunta regionale ha approvato due deliberazioni, la cui disamina, pur non risultando decisiva ai fini della definizione del presente giudizio, completa il quadro giuridico regionale di riferimento e offre un ulteriore spaccato della condotta tenuta dalla Regione nella vicenda che ha dato origine al conflitto.

In particolare, nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 20 febbraio 2020, n. 15, è stata pubblicata la deliberazione della Giunta regionale 13 febbraio 2020, n. 49 [Adozione della variante di integrazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), ai sensi dell'articolo 23 della L.R. n. 24 del 6 luglio 1998 ed in ottemperanza degli artt. 135, 143 e 156 del D.Lgs. n. 42/2004, inerente alla rettifica e all'ampliamento dei beni paesaggistici di cui all'articolo 134, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo D.Lgs. n. 42/2004, contenuti negli elaborati del PTPR approvato con DCR n. 5 del 2 agosto 2019]. Si tratta di una delibera precedente al ricorso, volta soltanto a rettificare le cartografie, quanto all'individuazione di alcuni ambiti tutelati, al fine di correggere errori. Essa non tocca le previsioni di piano sulle quali si appuntano le censure del ricorrente e quindi non può determinare sotto alcun profilo il venir meno dell'interesse al ricorso.

Quanto alla seconda deliberazione, l'Avvocatura generale riferisce che, dopo l'approvazione della deliberazione oggetto di conflitto, «per l'intanto non pubblicata nel BUR», è stata riavviata la collaborazione tra il MiBACT e la Regione per addivenire al definitivo adeguamento del PTPR; e che si è così giunti alla redazione di un nuovo testo delle norme di piano, «emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla Regione», che è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50.

Tale proposta – sempre a detta del ricorrente – fa proprio, ai fini dell'accordo di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il documento «02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le norme del PTPR approvate con la deliberazione n. 5 del 2019.

Al riguardo, devono condividersi le conclusioni della difesa statale, la quale precisa che «solo l'approvazione della delibera proposta dalla Giunta da parte del Consiglio regionale del Lazio e la sua piena efficacia a seguito della pubblicazione potranno determinare l'effettiva sostituzione delle Norme del PTPR approvato e ormai in vigore, e quindi risolvere le criticità rilevate».

Pertanto, in assenza di questi ulteriori adempimenti e in ragione dell'avvenuta pubblicazione della delibera n. 5 del 2019, si deve escludere che la deliberazione della Giunta regionale n. 50 del 2020 determini il venir meno dell'interesse al ricorso.

5.– Alla luce di quanto esposto al precedente punto 4, diviene dirimente stabilire se, nel caso di specie, si sia in presenza di un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti (art. 156) o dell'approvazione di un nuovo piano (art. 143).

5.1.– L'art. 156, inserito nel Capo V («Disposizioni di prima applicazione e transitorie») del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante dalle modifiche operate nel 2006 e nel 2008, e rubricato «Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici», stabilisce che, «[e]ntro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7» (comma 1).

A tal fine «[l]e regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro» (comma 3).

Il comma 4 aggiunge che, «[q]ualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143».

Dal testo della disposizione si deduce che oggetto dell'intesa non è il contenuto del piano adeguato, bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Al contrario, il piano, dopo la verifica e l'adeguamento, deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (comma 3, terzo periodo). Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto, con la conseguenza che in questo caso non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143.

5.2.– Il dato letterale dell'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone alcuni problemi interpretativi rilevanti per stabilire se esso possa aver avuto applicazione nella vicenda in esame.

Innanzitutto, occorre chiarire a quali piani la disposizione faccia riferimento. Se si riferisse infatti solo al piano regionale (P.T.P.R.), non sarebbe applicabile al caso di specie, nel quale si era in presenza soltanto dei 29 PTP operanti all'epoca nella Regione Lazio. In realtà, sia la generica formulazione della disposizione che parla semplicemente di «piani paesaggistici», alla cui tipologia vanno ricondotti anche i PTP, approvati con delibere della Giunta regionale (come si evince dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998), sia la concorde interpretazione del ricorrente e della resistente

sul fatto che la verifica e l'adeguamento si riferiscono ai PTP depongono nel senso opposto, cioè del riferimento a tutti i piani paesaggistici comunque redatti dalle regioni.

Porta, invece, a escludere l'applicabilità al caso in esame dell'art. 156, innanzitutto la previsione, in questa stessa disposizione, del termine del 31 dicembre 2009, entro cui le regioni possono effettuare la verifica e procedere ai necessari adeguamenti secondo il procedimento ivi previsto. Termine cui non è possibile assegnare altro significato che quello di fissare un limite temporale oltre il quale il meccanismo di adeguamento non è destinato ad operare, risultando in particolare privo di riscontri di sorta l'argomento della difesa regionale secondo cui si tratterebbe di una disposizione transitoria che non ha ancora esaurito la sua efficacia.

Ma anche a voler prescindere dalla questione dei limiti temporali di utilizzo della facoltà concessa dall'art. 156, è la stessa lettura della deliberazione contestata nel conflitto in esame che porta ad escludere che, in questo caso, si sia trattato della sua applicazione.

Nella premessa della deliberazione si richiama, innanzitutto, il contenuto dell'art. 143, comma 2, «in base al quale le singole Regioni e il Ministero stipulano intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici e “Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241”».

Sempre nella premessa si legge inoltre che «l'elaborazione del piano è stata finalizzata, ai sensi dell'articolo 156 del Codice, anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti che saranno sostituiti dal PTPR approvato, ad esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 “Caffarella, Appia Antica e Acquadotti”»; che, «successivamente all'approvazione del PTPR, quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della l.r. 2/2018, verrà adeguato di intesa con il Ministero competente sulla base della Carta dell'uso del suolo aggiornata e nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice»; che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice».

Infine, con la deliberazione impugnata il Consiglio regionale ha stabilito, tra l'altro, «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici» (punto 8).

Da quanto riportato si deduce chiaramente che, nelle stesse intenzioni del Consiglio regionale, il PTPR costituisce un nuovo piano, assunto in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione è finalizzata «anche» al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei PTP vigenti. In altre parole, il contestuale riferimento all'art. 143 e all'art. 156 dimostra che il contenuto del piano non si esaurisce nella sola verifica e adeguamento dei piani preesistenti ma presenta un significativo *quid novi* non riconducibile alle attività di cui all'art. 156.

6.– Escluso, dunque, che il procedimento di approvazione del piano oggetto di conflitto di attribuzione potesse svolgersi senza il coinvolgimento del Ministero in applicazione di quanto previsto dall'art. 156 del Codice del paesaggio, occorre stabilire se sia stato violato il principio di leale collaborazione.

6.1.– La difesa regionale ritiene che la partecipazione del Ministero sia stata sempre integralmente garantita, sebbene «in presenza di un contesto normativo che, all'origine, neppure la richiedeva». La

Regione Lazio ricorda che i contenuti oggetto di co-pianificazione del piano, ai sensi degli artt. 135 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, sono limitati all'individuazione e alla disciplina di tutela e di uso dei seguenti beni: immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (cosiddette "bellezze naturali"); aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti e parchi); ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico; e, alla luce di questa precisazione, afferma che «tutta l'attività di perimetrazione, rappresentazione e disciplina d'uso della vincolistica contenuta nel PTPR è stata interamente oggetto di co-pianificazione», e che, con l'approvazione del PTPR del 2019, «le ricognizioni, le individuazioni e le graficizzazioni dei beni sono rimaste immutate». Pertanto le modifiche apportate avrebbero riguardato «solamente il testo normativo e sono state in ogni caso puntuali ed isolate».

Più in generale, la Regione contesta che la necessaria co-pianificazione possa tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un'intera regione», dovendosi piuttosto intendere in un senso «più equilibrato», cioè come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano». Diversamente, essa afferma, seguendo l'impostazione del ricorrente la decisione congiunta consisterebbe in «un passivo adeguamento della Regione a disposizioni autoritative statali, con il conseguente svuotamento di qualsivoglia competenza regionale, politica o amministrativa».

6.2.– Le condivisibili premesse da cui muove la resistente – che, per un verso, circoscrive la necessità della pianificazione congiunta ai soli beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, per altro verso, precisa che la co-pianificazione deve intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» – portano tuttavia all'esito opposto a quello da essa auspicato.

Dalle stesse premesse discende, infatti, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici.

In definitiva, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, «non è ammissibile la "generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali" in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, "da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica" (sentenza n. 64 del 2015)» (sentenza n. 66 del 2018; già, negli stessi termini, sentenza n. 197 del 2014).

L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale.

Nella direzione anzidetta si è mossa la giurisprudenza di questa Corte, la quale, ancora di recente, ha affermato che «"[l]a disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] 'a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza'" (sentenza n. 66 del 2018). Essa "richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni" (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse

pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria "impronta unitaria della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 64 del 2015), e mira a "garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Pertanto, l'intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, «ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire "l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 86 del 2019).

E ancora, «la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti» (sempre sentenza n. 86 del 2019).

Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, «ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014).

6.3.– Ribadito il principio della pianificazione congiunta, risulta priva di fondamento la tesi della Regione Lazio che, da un lato, afferma che il coinvolgimento degli organi statali e del MiBACT sarebbe avvenuto, ma, dall'altro, approva unilateralmente il piano, rinviando a una successiva determinazione l'approvazione di quanto nel frattempo effettivamente concordato.

Anche su questo punto è dirimente la lettura della deliberazione impugnata.

Sia nella sua premessa che nel deliberato sono presenti chiari riferimenti alla necessità che il piano sia oggetto di intesa con il Ministero. In particolare, nella premessa si legge che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice». Inoltre, nel punto 8 della deliberazione, il Consiglio delibera «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici».

Tali affermazioni rendono manifesta la consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR. Né, all'evidenza, può vanificare questo vincolo la circostanza che l'approvazione spetti al Consiglio regionale, con la conseguenza, come erroneamente sostenuto dalla difesa regionale, che lo Stato avrebbe dovuto ricercare con esso l'intesa, in sede di trattazione consiliare della proposta della Giunta. Se è vero, infatti, che il Consiglio regionale non può essere chiamato semplicemente a ratificare una decisione assunta dalla Giunta regionale, è altrettanto vero che spettano a quest'ultima l'attività di negoziazione con lo Stato per conto della Regione e l'impegno ad attivarsi per assicurare che gli indirizzi e le indicazioni del Consiglio siano esaminati ed eventualmente recepiti in sede di trattativa con gli organi ministeriali. Il potere del Consiglio regionale di non approvare la proposta formulata dalla Giunta resta naturalmente fermo, così come quello di chiedere l'avvio di una nuova interlocuzione con il MiBACT, ma tale circostanza non può legittimare lo stesso Consiglio ad approvare unilateralmente ciò che deve essere invece oggetto di decisione condivisa.

In conclusione, anche in questa vicenda viene in rilievo lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione, che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, si caratterizza per «la sua elasticità e la sua adattabilità», che se, da un lato, «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», dall'altro lato, richiedono «continue precisazioni e concretizzazioni» (sentenza n. 31 del 2006).

Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza di questa Corte per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione.

Nel caso di specie, la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del MiBACT fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6, ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione. Da questo punto di vista l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT.

Il ricorso deve pertanto essere accolto in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT. Conseguentemente la deliberazione impugnata deve essere annullata.

7.– Dall'accoglimento del ricorso per conflitto deriva l'annullamento non solo della citata deliberazione n. 5 del 2019 ma anche degli atti attuativi e consequenziali, fra i quali, senz'altro, la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

8.– L'accoglimento del ricorso con riferimento al principio di leale collaborazione comporta l'assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e quindi anche della domanda di istruttoria, formulata dalla difesa regionale in udienza, volta ad accertare il livello di tutela paesaggistica assicurato dalle singole norme del PTPR.

Parimenti assorbita è l'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR), e annulla, per l'effetto, la suddetta deliberazione e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

## **Sentenza: 24 novembre 2020, n. 244**

**Materia:** ordinamento civile - previdenza sociale

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Parametri invocati:** articoli 3, 36, 81, 97, primo comma e 117, commi secondo, lettera l) e o) e 119 della Costituzione

**Ricorrente:** Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna

**Oggetto:** articoli 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), articolo 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), articolo 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018),

**Esito:** infondatezza delle questioni

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2018 della Regione Emilia Romagna, rileva la comparsa di un capitolo di bilancio relativo al «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio», istituito dalla Regione avvalendosi della facoltà di accantonamento di fondi per passività potenziali, prevista dall'articolo 46, comma 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).

L'amministrazione regionale ha previsto la suddetta integrazione (per essa è altresì presente un altro capitolo di bilancio denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), a favore del personale dipendente ponendola a carico del bilancio regionale, sulla base dell'articolo 1 della legge regionale n. 58 del 1982 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), integrazione da erogarsi fino all'entrata in vigore di una disciplina generale dell'indennità di fine servizio per tutto il settore del pubblico impiego. La legge regionale di cui sopra è stata abrogata dall'articolo 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 che, tuttavia, ne ha fatto salva l'applicazione limitatamente ai dipendenti che avessero maturato, prima della sua entrata in vigore, il requisito di un anno di servizio presso la Regione. Tale ultima previsione è stata, poi, oggetto di una norma di interpretazione autentica, contenuta nell'articolo 8 della legge regionale n. 13 del 2016, in cui si dispone che *«[i]l secondo periodo del comma 3 dell'articolo 15» della legge regionale n. 2 del 2015 «si interpreta nel senso che la salvaguardia si applica ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione regionale alla data di entrata in vigore della norma stessa».*

La Corte dei conti ritiene che la Regione sia intervenuta in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, così determinando un illegittimo aumento della spesa del personale regionale, con la conseguenza di non poter parificare i relativi capitoli del bilancio senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale.

Qualora, se tali norme, di autorizzazione delle spese relative all'integrazione del TFS, fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese stesse sarebbero prive di copertura finanziaria e perciò violative dell'articolo 81, terzo comma, Costituzione.

In logica consequenziale con il rilievo di illegittimità costituzionale di cui sopra, sono pertanto impugnate le disposizioni costituite dagli articoli. 1 della legge n. 58 del 1982, 15, comma 3 della legge n. 2 del 2015 e 8 della legge n. 13 del 2016, che dispongono che venga erogata un'integrazione al trattamento di fine servizio ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione che abbiano maturato, entro l'entrata in vigore della citata legge regionale n. 2 del 2015, il requisito di almeno un anno di servizio prestato a favore della stessa Regione.

Per il giudice rimettente, la Regione, pur avendo disposto l'abrogazione della legge n. 58 del 1982 istitutiva della citata integrazione al TFS, da considerarsi per natura retribuzione differita con funzione previdenziale, sarebbe intervenuta nelle materie di competenza statale esclusiva della previdenza sociale e dell'ordinamento civile articolo 117, secondo comma, lettere o) ed l) Costituzione, proprio nella parte in cui ha comunque fatto salva tale integrazione per i dipendenti con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge n. 2 del 2015.

La spesa per l'integrazione, peraltro, avrebbe inciso sulle risorse iscritte a bilancio, determinando la riduzione di altre poste del risultato di amministrazione, quindi in violazione degli articoli 81 e 97 Costituzione

La Sezione regionale di controllo della Corte di conti, ritiene altresì che le disposizioni, ponendosi in contrasto con le norme statali che contengono principi fondamentali e norme fondamentali di riforma economico sociale, determinerebbero per i dipendenti della Regione Emilia Romagna *un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale* (articolo 3 Costituzione), nonché configurerebbero una voce retributiva dovuta per una specifica prestazione e proprio in quanto tale, non sarebbe proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (articolo 36 Costituzione).

Inoltre con l'incremento della spesa pubblica in tema di personale regionale, fondamentale aggregato della spesa corrente, le disposizioni sarebbero anche in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma e 119 Costituzione.

La difesa regionale ritiene inammissibili le censure avanzate e in subordine non fondate.

La Corte preliminarmente sottopone al giudizio di fondatezza alcune eccezioni di inammissibilità formulate in via generale dalla Regione Emilia Romagna.

E' respinta l'eccezione relativa al difetto di rilevanza, per successiva approvazione della legge 30 luglio 2019, n. 12 (Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018), che avrebbe reso il procedimento pendente dinanzi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti privo di oggetto, per cui vi sarebbe carenza di interesse a una pronuncia della Sezione sulla decisione di parifica, in considerazione del carattere meramente ausiliario del giudizio di parifica rispetto all'avvenuta decisione di approvazione del rendiconto per l'anno de quo da parte dell'assemblea legislativa regionale. Secondo la difesa regionale, l'asserita sopravvenuta carenza di interesse incide sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, facendone venir meno la rilevanza

La prospettazione assertiva, viene respinta dalla Corte, in quanto contrasta con quanto disposto dall'articolo 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui espressamente si statuisce che, nell'ambito del giudizio in via incidentale, *«[l]a sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale»*. Per giurisprudenza costante la Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale *«non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative [...]. senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti [...], tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la*

*cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice a quo» (sentenza n. 264 del 2017; fra le altre, sentenze n. 180 del 2018, n. 242 e n. 162 del 2014 e n. 120 del 2013).*

La parifica, che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019), per cui nel giudizio di parifica possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «"le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015).

E' altresì respinta l'eccezione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate per la preclusione derivante dalle precedenti parifiche degli anni 2013-2017, poiché il giudizio di parificazione, che ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione, è redatto in uno specifico contesto normativo relativo all'esercizio finanziario cui fa riferimento e quindi strutturato in modo differente da un anno all'altro. La particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali (nel caso de quo le spese erano state nel tempo modulate, sulla base di disposizioni gradualmente modificate), è confermativa del fatto che la decisione di parificazione conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, al fine appunto di certezza, che i relativi risultati non possono più essere modificati.

Viene respinta anche l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, in relazione alle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, con la quale viene asserito che nel giudizio di parificazione la Corte dei conti dovrebbe limitare il proprio operato alla verifica della *corrispondenza fra fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale*.

La Corte ricorda che, come dalla stessa già affermato nelle sentenze 196 del 2018 e 189 del 2020, l'evoluzione normativa (articolo 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213»), ha progressivamente portato ad un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato, finanche alla previsione del giudizio di parifica esteso alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l'introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo», in corrispondenza con l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). Pertanto si deve ritenere che, data l'esistenza di caratteri essenziali e ineludibili nel giudizio di parificazione comuni ad altri giudizi, questi caratteri consentano ai giudici contabili di essere in una situazione «"analogo a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Qualora le leggi siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio, non è possibile procedere al giudizio di parifica degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019). Quindi, poiché nel caso de quo (integrazione TFS in due capitoli di bilancio oggetto di parifica) la legge regionale tuttora vigente, che ha autorizzato la spesa, si ritiene sia stata adottata in violazione della competenza legislativa statale e priva di una valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente, costringerebbe a validare il risultato di amministrazione, per cui appare rilevante e consequenziale che la Sezione abbia sollevato la questione di costituzionalità.

Anche l'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle impugnate disposizioni per erronea identificazione delle norme da applicare nel giudizio, per cui il controllo, secondo cui correttamente si sarebbe dovuto riferirsi alla disposizione del bilancio del 2017 con cui

era stato disposto l'accantonamento per passività potenziali per l'integrazione TFS, viene ritenuta non fondata, in quanto, per costante giurisprudenza, *«le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte “le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; e quindi poiché le leggi impugnate sono leggi sostanziali di spesa e i due capitoli di bilancio inerenti l'integrazione del TFS sono connessi per consentire le spese ad esso relative e trovano la loro fonte normativa nella primigenia disciplina istitutiva del TFS del 1982, poi nelle altre leggi afferenti, quindi è a queste normative che occorre fare riferimento per l'individuazione corretta.*

L'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3 e 36 Costituzione (TFS trattamento privilegiato e voce retributiva in assenza di prestazione), secondo la quale i parametri invocati non inciderebbero sull'*an* della spesa e, quindi, sugli equilibri finanziari, viene invece accolta. La Sezione rimettente non ha indicato i parametri finanziari e non ha altresì indicato come dalla pretesa violazione dei suddetti articoli della Costituzione. possa derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione. La Corte ha chiarito nelle sentenze n. 146 e n. 138 del 2019, che è possibile in sede di parificazione dei rendiconti sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo però se *evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata*

E' altresì accolta l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata in riferimento all'articolo 119 Cost., *«letto in combinato disposto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione»*, muovendo dall'assunto che *le norme regionali citate, incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'affermazione non è corredata dall'indicazione delle norme interposte che impedirebbero alla Regione di erogare l'integrazione regionale al TFS.*

Viene proposta dalla difesa regionale un'eccezione di inammissibilità in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione. per erronea individuazione del parametro, in quanto non pertinente rispetto alla legge istitutiva del TFS del 1982, poiché in tale data vigeva un altro riparto di competenza, sulla base del quale la disciplina sarebbe stata riconducibile alla materia di ordinamento degli uffici e del personale, per cui è a tale parametro, vigente al momento di approvazione della legge originaria, avrebbe dovuto fare riferimento che il giudice rimettente, in applicazione del principio di continuità. L'eccezione è dichiarata non fondata, in quanto la Corte ha affermato che *«la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali cosicché «tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002) e che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specialmente quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull'attribuzione della competenza; inoltre in caso analogo, la Corte ha ritenuto che è «irrelevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V», in considerazione del fatto che «"[l]'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001” (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2013), limite “rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva*

*alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati" [ ...] (sentenza n. 282 del 2004"» (sentenza n.189 del 2020).* e con riguardo alla materia «previdenza sociale», di competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Costituzione, essa lo era di già nel precedente riparto di competenze.

La Corte, passando al merito, ricostruisce l'assetto normativo della questione del TFS, introdotto dalla legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), che ha previsto l'erogazione dell'indennità premio di fine servizio per i dipendenti del comparto locale. Con il d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) viene disciplinata l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali., indennità introdotta «per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego» (sentenza n. 763 del 1988). Diversi sono i regimi e diversi sono sistemi di calcolo dei due istituti per l'erogazione di risorse.

La legge n. 58 del 1982 dell'Emilia-Romagna si colloca in tale periodo di contemporanea vigenza di regimi diversi per dipendenti statali e regionali. La legge, come quelle di molte altre Regioni è finalizzata ad equiparare il trattamento di fine servizio, spettante ai dipendenti regionali, con l'indennità di buonuscita erogata agli altri dipendenti pubblici, così per compensare la differenza economica esistente, viene prevista l'integrazione regionale a carico del bilancio regionale.

La Corte ricorda che con il trasferimento di funzioni operato con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), fu necessario trasferire personale dai ruoli dello Stato a quello delle regioni, per cui vi era l'esigenza, di evitare disparità di trattamento tra impiegati già occupati presso le regioni e quelli trasferiti da altre amministrazioni statali, chiamati, nonostante la diversa provenienza, a svolgere i medesimi compiti. *L'urgenza di non introdurre disparità di trattamento nella gestione del personale era direttamente ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'«ordinamento degli uffici» (sentenze n. 179 e n. 10 del 1980; ordinanza n. 520 del 1988).*

Successivamente il quadro normativo statale muta e la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), l'articolo 2, comma 5, ha previsto il transito dal regime pubblicistico del trattamento di fine servizio (TFS) al regime privatistico del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'art. 2120 del codice civile per tutti i lavoratori assunti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a far data dal 1° gennaio 1996.

L'articolo 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), riconosce la possibilità di esprimere un'opzione in favore del passaggio al regime di TFR, purché «*nei modi e con la gradualità da definirsi in sede di specifica trattativa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori*». Il d.P.C.m del 20 dicembre 1999 ha quindi recepito l'Accordo quadro sottoscritto dall' Agenzia della rappresentanza negoziale (ARAN) e dalle organizzazioni sindacali e stabilisce il definitivo passaggio al regime del trattamento di fine rapporto, di cui all'art. 2120 cod. civ., nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000.

Si è quindi in presenza di un duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR. Tale duplice regime, è stato confermato in ultimo con la legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» ed è tuttora vigente.

La persistenza di regimi diversi ha comportato che, in ambito regionale, la previsione dell'integrazione regionale al TFS sia rimasta inalterata per i dipendenti assunti prima del 2001, che non avevano optato per il nuovo regime del TFR e che, quindi, continuano a fruire del trattamento di fine servizio di tipo pubblicistico, e che i dipendenti statali, assunti alla medesima data, continuano a godere della indennità di buonuscita.

La Regione Emilia-Romagna ha voluto procedere, gradualmente, con le normative del 2015 e del 2016, «alla revisione di tale indennità al fine di contenere la relativa spesa, in attesa dell'estinzione del regime di Trattamento di Fine Servizio a seguito dell'introduzione del Trattamento di Fine Rapporto nel settore del Pubblico Impiego, e conseguentemente del venir meno della quota integrativa erogata dalla Regione».

L'intento di contenimento della spesa relativa al personale regionale, si appalesa chiaramente nella disposizione di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 8 della legge n. 13 del 2016, La disposizione, adottata a seguito del passaggio nei ruoli regionali di circa un migliaio di dipendenti delle Province, a seguito del processo di riordino imposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), al fine di limitare l'integrazione regionale al TFS ai soli dipendenti in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

La Corte, rileva che il complesso quadro normativo di riferimento fa emergere con chiarezza la natura e la finalità della normativa regionale relativa all'integrazione regionale al TFS. *Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della «complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni “da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato” (sentenza n. 244 del 2014)» (sentenza n. 213 del 2018) e «della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi» (sentenza n. 244 del 2014).*

L'integrazione regionale de quo è limitata nel tempo e destinata ad estinguersi con la cessazione del TFS. Essa conserva l'inquadramento originario e costituisce espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale.

La Corte pertanto dichiara, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle disposizioni impugnate in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere l) e o), Costituzione.

La Corte, prima di dichiarare altresì non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle disposizioni impugnate in riferimento per violazione dell'articolo 81, terzo comma, Costituzione per mancanza della copertura finanziaria della spesa inerente all'integrazione regionale al TFS, respinge le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale relative al suddetto parametro invocato.

Non rileva, l'eccezione circa il mutamento dei parametri *ratione temporis* rispetto all'approvazione della legge originaria istitutiva dell'integrazione regionale del TFS, anche se il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “*spostato*” dal quarto al terzo comma, e collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall'esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell'equilibrio di bilancio, poiché la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'«*art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.*» *mostra una immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).* Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconfidente.

Quanto all'inammissibilità della questione di non corretta identificazione della norma di copertura finanziaria, secondo la difesa regionale, questa andrebbe individuata nella legge n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio preventivo 2018/2020 è dichiarata non fondata.

L'integrazione regionale al TFS è stata istituita, dall'articolo 1 della legge n. 58 del 1982, che ha individuato all'articolo 8, comma 1, la copertura finanziaria per il primo anno di attuazione con l'istituzione di un apposito capitolo nello stato di previsione della spesa per il bilancio per l'esercizio finanziario 1983 ed è a questa disposizione che occorre fare riferimento, come correttamente ha fatto il giudice rimettente, non rilevando il bilancio 2017 in cui il capitolo dedicato all'integrazione

regionale tiene già conto della riduzione della platea dei beneficiari e quindi di una spesa ridotta per l'intervento della legge del 2015, per cui non è necessario individuare una nuova copertura finanziaria, in quanto è la norma costituita dall'articolo 8 della legge del 1982 quella a cui fare riferimento.

La Corte precisa che, contrariamente a quanto affermato dal giudice rimettente, secondo il quale l'articolo 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 non indicherebbe alcun mezzo di copertura di spesa, la disposizione non può essere considerata tra quelle indicate nell'articolo 81 Costituzione che comportano nuovi o maggiori oneri, per le quali deve essere indicata la copertura finanziaria, in quanto essa ha provveduto sì a disporre l'abrogazione della legge n.58 del 1982, facendo salvi gli effetti dell'integrazione regionale al TFS ancora e solo per quei dipendenti che fossero in servizio da almeno un anno alla Regione all'entrata in vigore della medesima, quindi riducendo sia la platea dei beneficiari e conseguentemente le spese per essi.

Quanto agli articoli 1 e 8, comma 2, della legge n. 58 del 1982, secondo la Sezione regionale della Corte dei conti, questi si limiterebbero a rinviare la copertura alle successive previsioni di bilancio, in contrasto con quanto prescritto dall'articolo 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni in base all'articolo 19, comma 2, della stessa legge, nonché con il successivo art. 30 e con l'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

La Corte afferma che la copertura finanziaria prevista dall'articolo 8 legge regionale n. 58 del 1982, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio, era conforme alla legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, Costituzione, nel testo allora vigente. La legge del 1976, all'articolo 2, primo comma, disponeva che «*Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa*».

La Regione Emilia-Romagna recepì il dettato statale con la legge 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui è conforme l'impugnato articolo 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

L'evoluzione normativa, concretizzatasi nella legge sulla contabilità pubblica n. 196 del 2009 e nel d.gs n. 118 del 2011 per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, ha comportato una sempre più dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, che come affermato nella sentenza n. 227 del 2019 costituiscono *due facce della stessa medaglia*.

Pertanto, «*il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte*» e che «*[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione*» (sentenza n. 26 del 2013). *Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»* (sentenza n. 227 del 2019).

Nella questione di legittimità costituzionale sollevata, *le norme regionali censurate delineano una modalità "procedurale" di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale*.

SENTENZA N. 244

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), e dell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), promosso dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna, per l'esercizio finanziario 2018, con ordinanza del 2 agosto 2019, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– La Corte dei conti, sezione regionale di controllo della per l'Emilia Romagna, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018, dubita, sotto vari profili, della legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi della Regione Emilia-Romagna sulla cui base sono state autorizzate spese, iscritte in due capitoli del citato rendiconto, necessarie al pagamento dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti regionali.

1.1.– Più precisamente, il Collegio rimettente, motivando sulla rilevanza delle questioni, premette che, dall'esame dei capitoli di bilancio, risulta che le risorse destinate alla integrazione regionale sono state accantonate in uno specifico fondo (il «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio»), iscritto in un apposito capitolo di bilancio (il capitolo U89360), introdotto in attuazione di quanto previsto dalla legge regionale di approvazione del bilancio regionale preventivo 2018/2020 (legge della Regione Emilia-Romagna 27 dicembre 2017, n. 27 recante «Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2018-2020»). Tali risorse sono da considerare congiuntamente a quelle già iscritte – come nei rendiconti relativi ai precedenti esercizi finanziari – nel capitolo U04150 (denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), inerenti alla concreta “movimentazione” degli impegni di spesa relativi alla medesima integrazione. La normativa di autorizzazione della spesa prevista nei due capitoli è individuata: nella legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), che, all'art. 1, ha istituito la richiamata integrazione regionale al TFS; nell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), che, pur abrogandola, l'ha fatta salva per i dipendenti che avessero almeno un anno di anzianità di servizio presso la Regione; infine, nell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018) che, con norma di interpretazione autentica, ha precisato che essa può essere riconosciuta solo ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della citata legge regionale n. 2 del 2015.

Il Collegio rimettente ritiene che le citate disposizioni regionali siano illegittime, anzitutto, in quanto invasive di sfere di competenza statale esclusiva. Esse avrebbero determinato un illegittimo aumento della spesa per il personale regionale. Non sarebbe, pertanto, possibile procedere alla parificazione dei due capitoli inerenti a tale spesa, senza prima sollevare questione di legittimità costituzionale. Ove, infatti, tali norme di autorizzazione della spesa fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria e quindi lesiva dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Pertanto, la Sezione si troverebbe a validare un risultato di amministrazione non corretto.

1.2.– Tanto premesso, la Sezione regionale di controllo sospende la parificazione dei due capitoli e formula le questioni di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni regionali.

Queste ultime violerebbero, in primo luogo, la sfera di competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «previdenza sociale» e «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettere o e l, Cost.), con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost. L'amministrazione regionale, infatti, avrebbe individuato apposite risorse volte a compensare un trattamento illegittimo in favore dei dipendenti regionali, determinando la riduzione di altre poste del risultato di amministrazione.

Le medesime disposizioni si porrebbero, inoltre, in contrasto con i principi fondamentali e con le norme fondamentali di riforma economico sociale, determinando un'ingiustificata disparità di

trattamento dei dipendenti regionali rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale. Esse violerebbero anche il principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., che vieta, nel rapporto di lavoro pubblico, di erogare incrementi retributivi sulla base di meri meccanismi automatici, privi di correlazione con l'attività prestata, nonché il connesso principio di effettività delle prestazioni, che crea un nesso inscindibile fra prestazioni rese e retribuzione delle stesse (art. 7, comma 5, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). Infine, le medesime disposizioni entrerebbero in collisione con i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto incrementerebbero la spesa regionale in tema di personale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente.

La Sezione rimettente ritiene, inoltre, che gli artt. 1 e 8 della legge reg-Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, violino l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

Tali disposizioni non indicherebbero alcun mezzo di copertura della spesa prevista per l'erogazione dell'integrazione regionale al TFS, limitandosi, con esclusivo riferimento al primo anno di applicazione dell'integrazione regionale, a prevedere un'insufficiente quantificazione dell'onere, e, per gli anni successivi, a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio (così, l'art. 8 della citata legge reg. n. 58 del 1982), secondo una modalità che non rientra, trattandosi di un onere inderogabile, tra le modalità di copertura tipicamente indicate nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), applicabile alle regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge.

2.– Preliminarmente, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa regionale in via generale.

2.1.– Anzitutto, tutte le questioni sollevate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, a seguito dell'approvazione, all'indomani dell'adozione dell'ordinanza di rimessione, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 luglio 2019, n. 12 (Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2018). L'approvazione, senza riserve né eccezioni, da parte del Consiglio regionale, del rendiconto consuntivo inerente all'esercizio finanziario 2018 avrebbe reso il procedimento pendente dinanzi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti privo di oggetto. Secondo la difesa regionale, tale conclusione deriverebbe dalla circostanza che, una volta deliberata la legge di approvazione del rendiconto, non vi sarebbe più alcun residuo interesse a una pronuncia della Sezione sulla decisione di parifica, in considerazione del carattere meramente ausiliario del giudizio di parifica rispetto alla decisione dell'assemblea legislativa regionale.

2.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

L'assunto da cui muove la difesa regionale è che la asserita sopravvenuta carenza di interesse alla pronuncia della Sezione rimettente in tema di parifica – che discenderebbe dall'approvazione del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2018 da parte del Consiglio regionale – incida sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, facendone venir meno la rilevanza. Tale assunto si pone in contrasto con quanto disposto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in cui espressamente si statuisce che, nell'ambito del giudizio in via incidentale, «[l]a sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale». Questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via incidentale «non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel

processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative [...]. Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti [...], tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice a quo» (sentenza n. 264 del 2017; fra le altre, sentenze n. 180 del 2018, n. 242 e n. 162 del 2014 e n. 120 del 2013).

Nel caso di specie, quindi, quali che siano gli effetti, sul giudizio di parificazione, dell'approvazione – successiva all'ordinanza di rimessione – del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2018, da parte del Consiglio regionale, essi non si riverberano in alcun modo sul giudizio di legittimità costituzionale instaurato davanti a questa Corte, a seguito dell'ordinanza di rimessione della Sezione regionale di controllo. La parifica – che per effetto dell'evoluzione normativa costituisce «esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge» (sentenza n. 138 del 2019) – si qualifica quale giudizio, sia pure «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 89 del 2017). Nell'ambito di tale peculiare giudizio ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «"le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015). Sono queste le ragioni, ripetutamente chiarite da questa Corte, che giustificano l'applicazione dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e del principio di ininfluenza delle vicende sopravvenute all'ordinanza di rimessione, che in tale norma è esplicitato.

2.2. – La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità di tutte le questioni sollevate per la preclusione derivante dalle precedenti parifiche. Si deve premettere che il capitolo di bilancio inerente agli «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale della indennità premio di servizio INADEL» (U04150) era presente nei rendiconti regionali degli anni precedenti, che la spesa in esso evidenziata è sempre stata parificata, e che il capitolo inerente al «Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio» (U89360) serve a dare evidenza contabile alla stessa spesa per gli anni a venire. Muovendo da queste premesse, la Regione ritiene non più esercitabile il potere di sindacare un rapporto che, in forza delle precedenti pronunce di parifica rese dalla stessa Sezione regionale di controllo e convalidate dal Consiglio regionale con le leggi annuali di approvazione del rendiconto deliberate dal 2013 al 2017, avrebbe acquisito certezza e stabilità.

Poiché le spese sono state autorizzate in base alla stessa legge da parte della stessa Regione, si configurerebbe anche un medesimo rapporto giuridico, definitivamente concluso per effetto delle precedenti decisioni di parificazione.

2.2.1. – Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione. In esso si procede alla verifica che le spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario.

Ciascun rendiconto – è utile evidenziare – è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di

parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa.

Nella specie, le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario regionale 2018, con particolare riguardo a due capitoli di spesa inerenti all'integrazione regionale al TFS, uno dei quali (il capitolo U89360) era di nuova istituzione perché riferito alla creazione del Fondo per l'integrazione regionale. Esso era stato iscritto prudenzialmente nel bilancio di previsione 2018/2020, in armonia con le indicazioni di cui all'art. 46, comma 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), al fine di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018-2020 [...] alle spese incompressibili» (così la Nota integrativa di cui all'Allegato 11 alla legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017) fra cui rientra la spesa inerente alla citata integrazione regionale. Quanto, poi, al capitolo U04150 (relativo agli «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi»), la spesa in esso iscritta è stata autorizzata dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma poi ridotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, che hanno delimitato la platea degli aventi diritto ai dipendenti assunti prima del 2001, destinatari del TFS, con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015.

Considerata la particolarità dei contenuti dei rendiconti generali annuali, risulta evidente che la decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario e che attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, decisione 27 dicembre 2019, n. 217/2019/PARI).

Non può, pertanto, ritenersi precluso il giudizio di parificazione inerente a capitoli di spesa contenuti nel rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018 per effetto delle decisioni di parifica relative ad esercizi finanziari diversi, come quelli 2013-2017, richiamati dalla difesa regionale. I precedenti giudizi attengono infatti a spese temporalmente modulate, sulla base di disposizioni che sono state gradualmente modificate.

3.– Occorre, a questo punto, esaminare le eccezioni preliminari di inammissibilità proposte in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nonché 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016.

3.1 – In primo luogo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle citate norme regionali per difetto di rilevanza.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di parificazione, non sarebbe chiamata a dare applicazione alle norme sull'integrazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti regionali, quanto piuttosto a verificare la «corrispondenza fra fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale». Accertare l'esistenza della copertura legislativa della spesa non significherebbe dare applicazione alla legge di spesa, ma solo prendere atto della sua esistenza, quale «antecedente storico-giuridico» della spesa stessa, nell'esercizio di una funzione

generale di controllo che non consentirebbe, peraltro, di configurare il giudizio di parificazione come un giudizio in via incidentale.

### 3.1.1. – L’eccezione non è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che l’evoluzione normativa ha progressivamente delineato un «percorso di espansione» del procedimento di parificazione quale «giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato» (sentenza n. 196 del 2018). I caratteri di tale procedimento «sono stabiliti dall’art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante “Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti” e ulteriormente specificati dall’art. 1 (Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213» (sentenza n. 189 del 2020).

Si deve a quest’ultima fonte l’estensione del giudizio di parifica alle Regioni ad autonomia ordinaria, con l’introduzione di «disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo» (sentenza n. 196 del 2018), in corrispondenza con l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

Tali caratteri – l’applicazione di parametri normativi, la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte e la garanzia del pieno contraddittorio (sentenza n. 196 del 2018) – corrispondono alle «condizioni necessarie per promuovere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale» (sentenza n. 189 del 2020). Essi rendono il procedimento in esame «ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regularità delle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci consuntivi degli enti territoriali” (sentenza n. 101 del 2018)» (sentenza n. 189 del 2020). Le Sezioni si trovano, pertanto, in una situazione «"analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono" (sentenza n. 226 del 1976)» e quindi a «valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo» (sentenza n. 89 del 2017). Ove queste ultime siano state adottate in violazione della competenza legislativa statale ovvero dei parametri costituzionali attinenti all’equilibrio di bilancio, il giudizio di conformità non può condurre alla «parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano» (sentenza n. 146 del 2019).

Nella specie, la Sezione rimettente sostiene che la spesa per l’integrazione regionale al TFS, sottesa ai due capitoli oggetto della parifica, sia stata autorizzata da una legge regionale adottata in violazione della competenza legislativa statale e priva di una valida copertura finanziaria, mancandone i presupposti legittimanti, con conseguente incidenza sull’equilibrio finanziario dell’ente. Tuttavia, la vigenza della normativa regionale imporrebbe alla medesima Sezione di validare il risultato di amministrazione, salva la possibilità di sollevare la questione di costituzionalità. Le questioni sono, pertanto, rilevanti.

3.2. – Un’ulteriore causa di inammissibilità delle questioni sollevate nei confronti delle citate disposizioni è ravvisata dalla difesa regionale nell’erronea identificazione delle norme da applicare nel giudizio a quo.

Secondo la Regione, i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbero dovuto essere riferiti alla norma del bilancio preventivo (art. 2, comma 1, lettera k, della legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017) con cui è stato disposto

l'accantonamento per passività potenziali, descritto nella nota integrativa (Allegato 11), corrispondente al «Fondo per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio», e non alle norme sostanziali.

### 3.2.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo l'indirizzo ormai costante di questa Corte, «le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte “le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria» (sentenza n. 196 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020). In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidono «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019).

Nel caso qui in discussione, ai fini della parificazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2018 della Regione Emilia-Romagna, le disposizioni regionali rilevanti sono quelle che impongono di validare, per la determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, i due capitoli in cui sono iscritte le somme inerenti all'integrazione regionale al TFS erogata in favore dei dipendenti regionali che godano del citato TFS, in quanto assunti prima del 2001.

In concreto le norme che rivestono tali caratteristiche logicamente pregiudiziali sono proprio le leggi sostanziali di spesa e cioè l'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, che ha previsto l'erogazione della citata integrazione regionale e l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, come interpretato dall'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, che l'ha delimitata ai dipendenti con almeno un anno di anzianità e in servizio presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della citata legge reg. n. 2 del 2015.

Infatti, quanto al capitolo U89360 inerente al «Fondo per l'integrazione regionale al trattamento di fine servizio», «spettante ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, secondo i termini e le modalità già previste dalla legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58», esso è stato istituito nell'esercizio della facoltà accordata alle regioni dall'art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, di «stanziare nella missione “Fondi e accantonamenti”, all'interno del programma “Altri fondi”, ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare», in vista dell'obiettivo di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018-2020 alle spese [...] incomprimibili» (Allegato 11). Fra queste rientra anche la spesa inerente all'integrazione regionale al TFS.

L'art. 2, comma 1, lettera k), della legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio regionale preventivo 2018/2020, invocato dalla difesa regionale – e che rinvia alla nota integrativa di cui all'Allegato 11 – si limita a dare conto dell'iscrizione prudenziale di tale fondo in attuazione di quanto prescritto dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. È, quindi, da quest'ultima legge che scaturisce l'«obbligo in capo alla Regione [...] esigibile a seguito dell'erogazione ai dipendenti cessati, da parte dell'INPS, del trattamento di fine servizio» (così nella Nota integrativa).

Come si rileva nell'ordinanza di rimessione, anche in base alle risultanze dell'istruttoria, le risorse destinate alla integrazione regionale sono ascrivibili, nell'ambito del rendiconto annuale 2018, non

solo al già citato capitolo U89360, in cui è iscritto il Fondo prudenziale, ma anche al capitolo U04150, presente anche nei rendiconti regionali degli esercizi finanziari precedenti. Esso è denominato «Oneri dipendenti dalla integrazione regionale delle indennità premio di servizio al personale per il quale non opera la ricongiunzione dei servizi» e inerisce alla concreta movimentazione degli impegni di spesa relativi al pagamento dell'indennità prevista dalla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e ridefinita dall'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015. È a tali articoli, cui espressamente si rinvia, che occorre, quindi, fare riferimento per valutare la legittimità delle richiamate "appostazioni contabili". I due capitoli, seppure distinti, appaiono funzionalmente connessi e tali da giustificare di anno in anno l'avvicinarsi delle spese sostanziali relative all'integrazione regionale rese obbligatorie dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Il riferimento al solo bilancio preventivo, peraltro, non varrebbe a individuare le risorse necessarie a coprire le spese per l'anno corrente.

Questa constatazione serve a chiarire ulteriormente che il riferimento a una legge assai risalente, com'è la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, si giustifica per la concatenazione delle norme e delle relative spese, ciascuna in sé distinta quanto alla validazione e tuttavia collegata alle precedenti.

Da quanto esposto risulta dunque evidente che il collegio rimettente, nel sollevare questione di legittimità costituzionale, non è incorso in errore nell'individuare le norme rilevanti ai fini del giudizio di parificazione.

3.3.– Una specifica eccezione di inammissibilità è, poi, rivolta dalla difesa regionale alle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dei richiamati artt. 1 della legge regionale n. 58 del 1982, 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015 e 8 della legge regionale n. 13 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale delle norme citate, in quanto, da un lato, sostiene che la previsione dell'integrazione regionale al TFS dia luogo a un trattamento privilegiato per i dipendenti della Regione Emilia-Romagna rispetto ai dipendenti pubblici del restante territorio nazionale (art. 3 Cost.). Dall'altro, assume che tale misura configuri una voce retributiva non corrispondente a una specifica prestazione del dipendente e che per questo non sia proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.). La Regione ritiene che entrambe le questioni siano inammissibili, in quanto i parametri invocati non inciderebbero sull'andamento della spesa e, quindi, sugli equilibri finanziari dell'ente autonomo.

3.3.1.– L'eccezione è fondata.

Sin dalla sentenza n. 196 del 2018 questa Corte ha riconosciuto, come si è già ricordato, la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare, in sede di parificazione dei rendiconti, questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi da quelli finanziari, solo se evocati in correlazione funzionale con questi ultimi, quindi nelle circostanze in cui la loro violazione sia tale da determinare l'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata (fra le altre; sentenze n. 146 e n. 138 del 2019; ordinanza n. 181 del 2020).

Nel caso di specie, il Collegio rimettente non ha espressamente evocato i parametri finanziari, né ha fornito alcun argomento che dimostri in che modo dalla pretesa violazione dei precetti di cui agli artt. 3 e 36 Cost. possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari della Regione.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. devono, pertanto, essere dichiarate inammissibili.

3.4. – La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità della questione, sollevata in riferimento all'art. 119 Cost., «letto in combinato disposto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione», muovendo dall'assunto che le norme regionali citate, incrementando la spesa pubblica in tema di personale regionale, che è fondamentale aggregato della spesa corrente, si pongano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tale questione sarebbe inammissibile, in quanto non sostenuta, né circostanziata con il richiamo alle disposizioni interposte che impedirebbero alla Regione di erogare l'integrazione regionale al TFS.

3.4.1. – L'eccezione è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione non sono chiaramente individuati i principi di coordinamento della finanza pubblica che sarebbero violati.

Tanto basta per ritenere inammissibile la questione.

3.5. – Ancora in linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa della Regione in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. per erronea individuazione del parametro.

La Sezione rimettente assume che le disposizioni regionali in esame, nel disciplinare l'integrazione regionale al TFS, invadano la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «previdenza sociale» e «ordinamento civile», con conseguente ridondanza sui parametri finanziari di cui agli artt. 81 e 97 Cost., poiché la spesa regionale sarebbe effettuata ed effettuabile sine titolo.

La difesa regionale eccepisce che il parametro invocato (art. 117, secondo comma, lettere l e o, Cost.) non sia pertinente, *ratione temporis*, rispetto alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, adottata in un periodo in cui vigeva un diverso riparto di competenza. In base a tale riparto, peraltro, la disciplina contenuta nelle norme regionali censurate sarebbe stata riconducibile alla competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e del personale. In applicazione del principio di continuità, il parametro pertinente ai fini del giudizio sui vizi di competenza – secondo la Regione – avrebbe dovuto essere ravvisato dal Collegio rimettente in quello vigente al momento di approvazione della legge. Non avrebbe rilievo, a tal proposito, né il successivo mutamento delle competenze, né la sopravvenienza delle leggi reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e n. 13 del 2016, che avrebbero avuto solo l'effetto di restringere l'ambito di efficacia della citata legge reg. n. 58 del 1982, alla quale hanno fatto rinvio.

3.5.1. – L'eccezione è priva di fondamento.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha affermato che «la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non [ha] determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali cosicché «tali norme [...] adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema» (sentenza n. 401 del 2007; nello stesso senso sentenza n. 376 del 2002).

Si è anche rilevato che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specialmente quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sull'attribuzione della competenza.

Come già affermato in una recente pronuncia, in replica a un'analogha eccezione, deve ritenersi «irrelevante la mancata evocazione dell'art. 117 Cost. nel testo precedente alla modifica del Titolo V», in considerazione del fatto che «"[l]'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ha codificato il limite del "diritto privato", consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001" (ex plurimis, sentenza n. 159 del 2013), limite "rimasto fundamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117 [...] (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile", ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati" [...] (sentenza n. 282 del 2004)"» (sentenza n.189 del 2020). Analogo ragionamento deve farsi con riguardo alla materia «previdenza sociale», oggi riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., così come avveniva nel precedente assetto.

4. – Si può, ora, passare all'esame del merito delle richiamate questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali inerenti all'integrazione regionale al TFS sollevate per violazione di materie di competenza legislativa statale esclusiva.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna censura l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nella parte in cui, pur abrogando la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, istitutiva dell'integrazione regionale al TFS (art.1), ne ha fatta salva l'applicazione ai dipendenti pubblici che, al momento dell'entrata in vigore della citata legge reg. n. 2 del 2015, erano in servizio e avevano maturato almeno un anno di servizio presso la Regione, come precisato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

Tali norme, con il prevedere, in favore dei dipendenti regionali, una "maggiorazione" del TFS – che ha carattere di retribuzione differita e natura previdenziale – invaderebbero, a un tempo, la competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile», disciplinando un aspetto della retribuzione dei dipendenti regionali, e quella nella materia «previdenza sociale», in ragione della natura anche previdenziale del trattamento.

4.1. – Le questioni non sono fondate.

4.1.1. – Occorre premettere un cenno al complesso quadro normativo di riferimento.

Com'è noto, il trattamento di fine servizio trova la sua disciplina nella legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali), che ha previsto l'erogazione dell'indennità premio di fine servizio per i dipendenti del comparto locale, laddove il d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) ha disciplinato l'indennità di buonuscita per i dipendenti statali. Si tratta di un'indennità introdotta «per porre il dipendente cessato dal servizio ed in attesa di pensione in condizione di far fronte alle difficoltà economiche insorgenti al momento e per effetto della fine del rapporto di impiego» (sentenza n. 763 del 1988).

La prestazione è calcolata su 1/quindicesimo dell'80 per cento dell'ultima retribuzione annua utile, moltiplicata per gli anni di servizio, laddove l'indennità di buonuscita corrisponde ad 1/dodicesimo dell'80 per cento dell'ultima retribuzione annua utile, moltiplicata per gli anni di servizio.

In tale contesto storico, caratterizzato dalla contemporanea vigenza di regimi diversi per dipendenti statali e regionali, si colloca la legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Tale legge – al pari di altre adottate dalle Regioni ad autonomia ordinaria nello stesso periodo, con analogo, se non talvolta identico tenore – si propone di equiparare il trattamento di fine servizio, spettante ai dipendenti regionali, con l'indennità di buonuscita erogata agli altri dipendenti pubblici, compensando la differenza economica con l'istituto dell'integrazione regionale a carico dei bilanci delle Regioni.

Tale esigenza era emersa in seguito al massiccio trasferimento di funzioni operato con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), accompagnato dal trasferimento di personale dai ruoli dello Stato a quello delle regioni, in linea con l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. L'esigenza, allora avvertita, era evitare disparità di trattamento tra impiegati già occupati presso le regioni e quelli trasferiti da altre amministrazioni statali, chiamati, nonostante la diversa provenienza, a svolgere i medesimi compiti. L'urgenza di non introdurre disparità di trattamento nella gestione del personale era direttamente ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia dell'«ordinamento degli uffici» (sentenze n. 179 e n. 10 del 1980; ordinanza n. 520 del 1988).

Successivamente il quadro normativo statale di riferimento è mutato. Nell'ambito della generale riforma del trattamento pensionistico obbligatorio e complementare di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), l'art. 2, comma 5, ha previsto il transito dal regime pubblicistico del trattamento di fine servizio (TFS) al regime privatistico del trattamento di fine rapporto (TFR) di cui all'art. 2120 del codice civile per tutti i lavoratori assunti alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, a far data dal 1° gennaio 1996. Tale previsione è stata poi "temperata" dall'art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che ha riconosciuto la possibilità di esprimere un'opzione in favore del passaggio al regime di TFR, purché «nei modi e con la gradualità da definirsi in sede di specifica trattativa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori». Il d.P.C.m. del 20 dicembre 1999 ha quindi recepito l'Accordo quadro sottoscritto dall'Agenzia della rappresentanza negoziale (ARAN) e dalle organizzazioni sindacali il 29 luglio 1999 e si è così giunti a stabilire il definitivo passaggio al regime del trattamento di fine rapporto, di cui all'art. 2120 cod. civ., nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto a tempo indeterminato successivamente al 31 dicembre 2000.

Si è così delineato un duplice regime, di tipo pubblicistico per i dipendenti assunti prima del 2001, corrispondente al TFS, e di tipo privatistico per i dipendenti assunti a partire dal 1° gennaio di tale anno, costituito dal TFR. Tale duplice regime, nonostante alcuni mutamenti normativi successivi, è stato confermato dapprima con il decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici) non convertito, poi con la legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)» ed è tuttora vigente.

La permanenza di questa disciplina che affianca regimi diversi ha comportato che, in ambito regionale, la previsione dell'integrazione regionale al TFS sia rimasta inalterata per i dipendenti assunti prima del 2001 – che non avevano optato per il nuovo regime del TFR e che, quindi, continuano a fruire del trattamento di fine servizio di tipo pubblicistico – e che i dipendenti statali, assunti alla medesima data, continuano a godere della più consistente indennità di buonuscita.

Con la legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, la Regione è intervenuta, disponendo l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e la salvaguardia della stessa in favore dei soli dipendenti, assunti prima del 2001 e con almeno un anno di anzianità presso la medesima Regione

alla data dell'entrata in vigore della medesima legge. Come si desume anche dai lavori preparatori, essa ha inteso procedere «alla revisione di tale indennità al fine di contenere la relativa spesa, in attesa dell'estinzione del regime di Trattamento di Fine Servizio a seguito dell'introduzione del Trattamento di Fine Rapporto nel settore del Pubblico Impiego, e conseguentemente del venir meno della quota integrativa erogata dalla Regione». Sempre dai lavori preparatori si apprende che la salvaguardia dei dipendenti «il cui rapporto di lavoro si è sviluppato nell'arco di tempo in cui era vigente il testo originario della legge», è stata disposta «in considerazione del fatto che in sede di valutazione di riscatti di periodi utili ai fini del TFS i dipendenti hanno sostenuto oneri in ragione anche del riconoscimento di detti periodi ai fini anche dell'integrazione regionale».

L'intento di contenimento della spesa relativa al personale regionale, che ispira in modo inequivocabile la disciplina regionale, emerge ancor più chiaramente dalla norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016. Tale disposizione, adottata a seguito del transito nei ruoli regionali di circa un migliaio di dipendenti delle Province, a seguito del processo di riordino imposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), nel delimitare ulteriormente l'integrazione regionale al TFS ai soli dipendenti in servizio presso la Regione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015, mirava a escludere da simile prestazione il nuovo personale proveniente dai ruoli delle Province, in buona parte rientrante nel regime di trattamento di fine servizio.

4.1.2. – È dunque l'evoluzione del quadro normativo di riferimento che fa emergere con chiarezza la peculiarità della normativa regionale censurata inerente all'integrazione regionale al TFS e le sue precipue finalità. Si tratta di una disciplina che si innesta e si definisce all'interno della «complessa transizione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni “da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato” (sentenza n. 244 del 2014)» (sentenza n. 213 del 2018) e «della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi» (sentenza n. 244 del 2014).

Questa Corte ha ribadito di recente che «il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, ha scandito la descritta transizione secondo un percorso graduale, che investe anche la disciplina delle indennità di fine rapporto spettanti ai dipendenti pubblici» (sentenza n. 213 del 2018). Nel dispiegarsi di questo percorso, destinato a concludersi con la riconduzione delle indennità «all'unitaria matrice civilistica del trattamento di fine rapporto» (sentenza n. 213 del 2018) di cui all'art. 2120 cod. civ., si assiste alla sopravvivenza di un istituto – il TFS – tuttora ritagliato all'interno del medesimo regime pubblicistico che connotava il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni prima della privatizzazione dello stesso.

Su questo regime si innesta l'integrazione regionale istituita dall'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982. Ed è proprio a tale fonte che risale l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, come interpretato dall'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, per ridurre la platea dei beneficiari. L'obiettivo, come si è già ricordato, è contenere la spesa per il personale, in attesa dell'estinzione del regime di TFS a seguito dell'introduzione del TFR nel settore del lavoro pubblico, che condurrà alla scomparsa dell'integrazione erogata dalla Regione. Tale integrazione, nell'arco temporale residuo e nei limiti in cui continua ad applicarsi, non può non conservare il suo inquadramento originario e, lungi dal violare la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» e di «previdenza sociale», costituisce espressione della competenza regionale nella materia che, nel vigore del precedente Titolo V, era denominata «ordinamento degli uffici» e oggi corrisponde all'organizzazione amministrativa regionale. Si tratta, a ben vedere, di una integrazione destinata a cessare parallelamente all'estinguersi del TFS. Essa, pertanto, rispecchia l'esigenza di provvedere a un'autonoma organizzazione degli uffici e del personale regionale,

rimanendo immutato il suo riferimento al TFS così come disciplinato prima della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Devono, pertanto, essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art.8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.

5.– La sezione regionale di controllo della Corte di conti per l'Emilia-Romagna solleva, infine, questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 1 e 8 della legge regionale n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2015, per violazione diretta dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Secondo il Collegio rimettente le citate disposizioni non rispetterebbero il principio di copertura finanziaria della spesa inerente all'integrazione regionale al TFS.

Non indicherebbero alcun mezzo di copertura di tale spesa (artt. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015), limitandosi, con esclusivo riferimento al primo anno di applicazione dell'integrazione regionale, a prevedere un'insufficiente quantificazione dell'onere, e, per gli anni successivi, a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio (in specie, art. 8, comma 2, della citata legge reg. n. 58 del 1982), secondo criteri che non rientrano tra le modalità di copertura tipicamente indicate nell'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge, e specificamente disciplinate nell'art. 30 della medesima legge e nell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

5.1.– In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

5.1.1.– Anzitutto, la Regione sostiene che la questione sia inammissibile per erronea individuazione del parametro *ratione temporis* e per omesso o carente esame del contesto normativo di riferimento all'epoca dell'approvazione delle disposizioni contestate.

La Sezione rimettente valuterebbe la normativa regionale di cui alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 in riferimento a parametri costituzionali e a norme interposte non correttamente individuati sul piano temporale. Ciò avverrebbe sia con riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. e al principio di copertura finanziaria delle spese ivi contemplato – che, prima della riforma di cui alla legge cost. n. 1 del 2012, (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), era contenuto nel quarto comma e, solo dopo, è stato “spostato” nel terzo comma – sia con riferimento alla normativa invocata come interposta di cui alla legge generale di contabilità e finanza n. 196 del 2009 e al d.lgs. n. 118 del 2011, di gran lunga successiva all'entrata in vigore delle citate norme regionali.

5.1.2. – L'eccezione è priva di fondamento.

Come si è già ricordato (punto 3.5.1.), questa Corte, con riguardo al sopravvenuto mutamento dei parametri, ha affermato che il «problema della correttezza del parametro applicabile, se può, astrattamente, incidere sul merito della questione, non ne condiziona invece [...] l'ammissibilità» (sentenza n. 282 del 2004), specie quando la modifica del parametro non abbia determinato un mutamento sostanziale del significato precettivo dello stesso.

A questo proposito occorre sottolineare che il principio di copertura finanziaria delle leggi che importino nuovi o maggiori oneri, a seguito della riforma costituzionale del 2012, è stato “spostato” dal quarto al terzo comma, ma anche collocato in un mutato contesto, contraddistinto, in particolare, dall’esplicita proclamazione, al primo comma, del principio dell’equilibrio di bilancio e dalla scomparsa del riferimento, collocato nel precedente testo al terzo comma, all’impossibilità di istituire nuove spese con la legge di bilancio.

Nonostante i cambiamenti ora descritti, questa Corte ha affermato in modo incisivo che l’«art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost.» mostra una immutata «forza espansiva» e conserva il carattere di «presidio degli equilibri di finanza pubblica», di «clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sentenza n. 192 del 2012) (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017). Esso, pertanto, ha conservato una portata precettiva sostanzialmente immutata, che non lo rende in alcun modo parametro inconferente.

Quanto, poi, alla denunciata carente ricostruzione del quadro di riferimento all’epoca dell’approvazione delle disposizioni contestate, si deve osservare che il pur apodittico richiamo alla normativa interposta sopravvenuta non impedisce, comunque, a questa Corte di cogliere i termini della questione sollevata e di scendere, quindi, all’esame del merito.

5.2. – La difesa regionale eccepisce, inoltre, l’inammissibilità della questione perché non sarebbe stata correttamente identificata la norma di copertura finanziaria. Quest’ultima andrebbe individuata, per gli anni futuri, nella legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017 di approvazione del bilancio preventivo 2018/2020.

5.2.1 .– Anche tale eccezione è priva di fondamento.

Il dubbio di costituzionalità attiene alla mancata o non adeguata copertura finanziaria della spesa inerente all’erogazione dell’integrazione regionale al TFS. Quest’ultima è stata istituita, come più volte ricordato, dall’art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, che ha individuato all’art. 8, comma 1, la copertura finanziaria per il primo anno di attuazione (il 1983), con l’istituzione di un apposito capitolo nello stato di previsione della spesa per il bilancio per l’esercizio finanziario 1983 e la quantificazione delle risorse. Per gli anni successivi al 1983 si è fatto rinvio, al comma 2, per la determinazione dello stanziamento di spesa alla legge regionale annuale di bilancio. L’art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, è intervenuto a delimitare la platea dei beneficiari della citata integrazione ai soli dipendenti che fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale, in una prospettiva di contenimento della spesa in vista dell’estinzione del TFS e della correlata integrazione regionale. Una simile previsione, pertanto, lungi dall’istituire nuovi o maggiori oneri, come risulta anche dall’apposita scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, riduce l’onere già esistente. Non si deve dunque identificare alcuna nuova e diversa copertura finanziaria, rispetto a quella già individuata dal citato art. 8 della legge reg. n. 58 del 1982, poiché il legislatore regionale ha invertito la rotta, per orientarsi verso diversi obiettivi.

In questa prospettiva deve essere collocata la legge reg. Emilia-Romagna n. 27 del 2017, di approvazione del bilancio di previsione relativo agli anni 2018/2020, che iscrive, prudenzialmente, in un apposito capitolo (U89360) le spese per uno specifico fondo (Fondo integrazione regionale), con l’intento di accantonare risorse per assicurare la copertura degli oneri residui della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 per gli anni 2018/2020. Tali risorse – è bene evidenziare – si aggiungono a quelle indicate in altro capitolo (U04150) del medesimo bilancio, destinate alla concreta

movimentazione della spesa per la medesima integrazione regionale, in modo da dare attuazione a quanto stabilito dal medesimo art. 8, comma 2, della citata legge reg. n. 58 del 1982.

Non erra, pertanto, il rimettente, là dove individua proprio in quest'ultima disposizione la norma di copertura finanziaria da applicare nella specie.

5.3.– Ancora in linea preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità della questione proposta con riguardo al comma 1 dell'art. 8 legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

5.3.1.– La Sezione rimettente contesta infatti la legittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui quantifica l'onere derivante dall'applicazione della medesima legge per l'esercizio finanziario 1983 in maniera insufficiente, poiché non sostenuta da alcuna documentazione tecnica.

Tale previsione è palesemente volta a definire la copertura finanziaria della spesa per l'integrazione regionale al TFS per il solo anno 1983 e fuoriesce, pertanto, dal raggio di valutazione e applicazione della Sezione rimettente, chiamata a pronunciarsi sulla parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2018.

La questione sollevata nei suoi confronti, pertanto, è priva di rilevanza ai fini della risoluzione del giudizio principale.

5.4. – Sgombrato il campo dalle eccezioni di inammissibilità, occorre procedere all'esame della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, per violazione del principio di copertura finanziaria.

Secondo il Collegio rimettente, infatti, l'art. 15, comma 3, della citata legge regionale non indicherebbe alcun mezzo di copertura di tale spesa, laddove gli artt. 1 e 8, comma 2, della richiamata legge reg. n. 58 del 1982 si limiterebbero a rinviare la provvista alle successive previsioni di bilancio, in contrasto con quanto prescritto dall'art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, applicabile alle Regioni in base all'art. 19, comma 2, della stessa legge, nonché con il successivo art. 30 e con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

5.4.1. - La questione non è fondata.

Si è appena ricordato che l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nel disporre l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ne ha salvato gli effetti con esclusivo riferimento ai dipendenti che, in regime di TFS in base alla normativa statale, fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 2 del 2015. Tale misura – di delimitazione della platea dei beneficiari dell'integrazione regionale al TFS – è stata adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione.

Alla luce di tale considerazione, risulta palese che la norma in questione non rientra fra quelle indicate nell'art. 81 Cost. quali norme che importano «nuovi o maggiori oneri», per cui occorre indicare la copertura finanziaria. Questa constatazione è confermata, come già rilevato, sia nei lavori preparatori, sia nella scheda tecnico-finanziaria allegata alla legge regionale in esame, documentazione che – come di recente ribadito da questa Corte – contribuisce alla corretta interpretazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 143 del 2020).

Né vi è contraddizione con il fatto che sia stato istituito il «Fondo per l'integrazione regionale al trattamento di fine servizio», iscritto in un nuovo capitolo (U89360) del bilancio relativo all'esercizio finanziario 2018 – e nel relativo rendiconto consuntivo, così da sollecitare l'attenzione del collegio rimettente – e poi approvato all'interno del bilancio di previsione 2018/2020. Il fondo in questione, come già evidenziato, è stato istituito, non già in relazione a quanto stabilito dal citato art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, quanto piuttosto, in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata, nell'esercizio della facoltà accordata alle Regioni dall'art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, di stanziare ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, in vista dell'obiettivo di «assicurare la copertura finanziaria integrale nel triennio 2018/2020 alle spese [...] incompressibili» (Allegato 11), fra cui rientra anche la spesa inerente all'integrazione regionale al TFS, espressamente ricondotta alla legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Quanto, invece, alla copertura finanziaria prevista dall'art. 8 di quest'ultima legge regionale, costituita dal rinvio alla legge regionale annuale di bilancio e contestata dal collegio rimettente, occorre rilevare che essa era in armonia con le indicazioni contenute nella legge 9 maggio 1976, n. 335 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni), in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo precedente alla riforma costituzionale). Tale legge, oltre a prevedere che la regione, insieme al bilancio annuale, con un contenuto puntualmente individuato, redigesse un bilancio pluriennale, «sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri», in vista dell'obiettivo dell'«equilibrio», (art. 1, quarto comma) all'art. 2, primo comma, disponeva che «Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa».

A queste prescrizioni si sono attenute le Regioni. La Regione Emilia-Romagna le ha recepite, in particolare, nella legge della Regione Emilia-Romagna 6 luglio 1977, n. 31 (Norme per la disciplina della contabilità della Regione Emilia-Romagna), cui si conforma il censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982.

Anche il successivo decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), nel definire i principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità, ha confermato tali previsioni.

A tale proposito questa Corte, nel ribadire che le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ha affermato che «solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale» (così punto 4.1. del Considerato in diritto della sentenza n. 26 del 2013).

Successivamente, la disciplina statale è stata più volte modificata, come è accaduto, ad esempio, con l'introduzione dell'obbligo della relazione tecnica sugli oneri finanziari implicati dai disegni di legge di spesa, nonché della clausola finanziaria per effetto dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), in vista della più puntuale e dettagliata applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio.

Per assicurare la più puntuale applicazione del principio di copertura finanziaria, funzionale a garantire l'equilibrio di bilancio, tenendo conto della crescente complessità della finanza pubblica e della sempre maggiore incidenza dei vincoli derivanti dalla integrazione europea, è stata poi adottata la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009). Quest'ultima, in particolare, agli artt. 17 e 19, ha dettato le nuove regole inerenti alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e regionali, in risposta all'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici e di garanzia del miglior uso delle risorse pubbliche anche da parte degli enti territoriali. Tale esigenza è stata, in particolare, recepita anche dal d.lgs. n. 118 del 2011, che ha dettato norme di «armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi».

Entrambi tali testi normativi sono stati successivamente modificati, in specie a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 1 del 2012, sempre in vista dell'obiettivo di assicurare nella maniera più adeguata il rispetto del principio di copertura finanziaria e quindi l'equilibrio di bilancio, che costituiscono «due facce della stessa medaglia» (sentenza n. 227 del 2019).

È in questa prospettiva che devono essere lette le norme di cui all'art. 30 della legge n. 196 del 2009 e all'art. 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che il rimettente invoca a integrazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., secondo cui le leggi di spesa a carattere continuativo o permanente possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ma solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Con riguardo al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «il principio dell'equilibrio di bilancio [...] opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e che «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione» (sentenza n. 26 del 2013). Tale principio non è mutato e «si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» (sentenza n. 227 del 2019). Pertanto, il sindacato di costituzionalità sulle modalità di copertura finanziaria delle spese coinvolge direttamente il precetto costituzionale, a prescindere dalle varie declinazioni dello stesso, nel volgere del tempo.

Nel caso di specie, le norme regionali censurate delineano una modalità “procedurale” di copertura finanziaria della spesa prevista che, come si è visto, è coerente con quanto stabilito dal legislatore statale (nella legge n. 335 del 1977) al momento della loro adozione e che questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale. Tale giudizio non muta a causa della successiva adozione di norme statali di attuazione del medesimo precetto, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs n. 118 del 2011, che si sono sostituite a quelle allora vigenti. Queste ultime hanno individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale, il cui rispetto, tuttavia, non può costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

Per tale spesa, peraltro, è stata assicurata la copertura finanziaria non solo tramite le leggi annuali di bilancio (ivi compresa quella relativa all'esercizio finanziario 2018 in contestazione), in linea con le modalità prescritte dal censurato art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ma anche mediante l'accantonamento di risorse, puntualmente quantificate (tenendo conto degli oneri residui della citata legge reg. n. 58 del 1982 e valutando quanto maturato alla data del 31 dicembre 2017) nel bilancio di previsione 2018/2020, proprio al fine di assicurare la copertura degli oneri residui per gli stessi anni, in sostanziale conformità con quanto prescritto dalla norme generali di contabilità e di bilancio che il collegio rimettente assume violate.

Deve, pertanto, dichiararsi non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 14 dicembre 1982, n. 58 (Omogeneizzazione del trattamento di previdenza del personale regionale), dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 30 aprile 2015, n. 2 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per il 2015), e dell'art. 8 della legge della Regione Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n. 13 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018), sollevate, dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento agli artt. 3, 36, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015 e dell'art. 8 della legge reg. Emilia-Romagna n. 13 del 2016, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 8, comma 2, della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982 e dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, sollevata dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2020.

## **Sentenza: 3 novembre 2020, n. 246**

**Materia:** tutela della concorrenza

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, della Costituzione

**Ricorrenti:** TAR Veneto

**Oggetto:** art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), come aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019)

**Esito:** illegittimità cost. dell'art. 83, comma 4-sexies l.r. Veneto11/2001

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il TAR Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, l.r. Veneto 11/2001 aggiunto al testo originario dall'art. 10, comma 1, l.r. 43/2018, in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, Cost.

La norma censurata dispone che in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e la fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per l'installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente sia tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale, oltre al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia.

Secondo il rimettente, la norma censurata derogherebbe all'art. 93, comma 1, del d.lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che stabilisce una riserva di legge per l'imposizione da parte delle Pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni di oneri e canoni per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica. Tale deroga, riguardando costi ed oneri non contemplati in altre Regioni, determinerebbe una disparità di trattamento tra operatori economici la cui attività è distribuita sul territorio nazionale, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. Inoltre, la stessa imposizione, darebbe luogo ad un'alterazione del sistema concorrenziale del mercato nazionale, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza»; e poiché, in base al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'art. 93 del già citato cod. comunicazioni elettroniche esprime un principio fondamentale nella materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente, la norma censurata, nel porsi in contrasto con tale principio, violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost..

In tale specifico ambito, l'art. 83, comma 4 sexies. l.r. 11/2001 prevede il pagamento di canoni a carico degli operatori della comunicazione, in relazione a tutte le ipotesi nelle quali l'esercizio della relativa attività renda necessaria l'occupazione di beni del demanio idrico; il canone è, infatti, previsto «per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo». La disposizione censurata va, pertanto, ricondotta alla materia «ordinamento della comunicazione», laddove disciplina l'imposizione di oneri pecuniari.

Nell'ambito di quest'ultima materia, la disciplina del settore della comunicazione elettronica persegue il duplice e concorrente obiettivo della libertà nella fornitura del relativo servizio, in quanto di preminente interesse generale, e della tutela del diritto di iniziativa economica degli operatori, che

deve svolgersi in regime di concorrenza proprio al fine di garantire il più ampio accesso all'uso dei mezzi di comunicazione elettronica. A tali obiettivi si è conformato l'intervento del legislatore statale nel settore delle telecomunicazioni di cui al cod. comunicazioni elettroniche, che, fra l'altro, ha attuato una liberalizzazione del mercato con le finalità (espressamente rappresentate nelle Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002) di garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché di consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

In questo contesto, la Corte ha da tempo affermato che l'art. 93 del cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sent. n. 336 del 2005; nello stesso senso sent. n. 47/2015, n. 272/2010, n. 450/2006). La disposizione censurata si pone, dunque in netto contrasto con tale principio, poiché impone agli operatori delle comunicazioni una prestazione pecuniaria che rientra nell'ambito di quelle colpite dal divieto. Con riferimento alla finalità dell'art. 93 del citato cod. comunicazioni elettroniche, la Corte ha inoltre precisato che, in mancanza del divieto di cui sopra, ogni singola Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sent. n. 272 del 2010). La Corte pertanto esclude, come invece ritenuto dalla Regione resistente, che la riserva di legge di cui all'art. 93 consenta anche un intervento del legislatore regionale. Del resto, se così non fosse, sarebbe contraddetta la ratio legis della disposizione che, secondo costante orientamento della Corte, è individuata nella finalità di «evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio».

La questione sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è dunque fondata e gli altri profili risultano assorbiti.

SENTENZA N. 246

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), come aggiunto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra la Telecom Italia spa e la Regione Veneto e altri, con ordinanza del 17 giugno 2019, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Telecom Italia spa e della Regione Veneto, nonché l'atto di intervento della Open Fiber spa;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Nico Moravia per la Open Fiber spa, gli avvocati Francesco Caliandro per la Telecom Italia spa 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 3 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), aggiunto al testo originario dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 14 dicembre 2018, n. 43 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2019), in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione.

Tale norma prevede che, in caso di occupazione di beni del demanio idrico per l'installazione e la fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per l'installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, il soggetto richiedente sia tenuto al pagamento dei canoni nella misura stabilita dalla Giunta regionale, oltre al versamento degli altri oneri previsti dalla normativa vigente in materia.

1.1.– Secondo il rimettente, la norma censurata derogherebbe all'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), a mente del quale «Le Pubbliche amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri e canoni che non siano stabiliti per legge»; e siffatta deroga, riguardando costi ed oneri non contemplati in altre Regioni, determinerebbe una disparità di trattamento tra operatori economici la cui attività è distribuita sul territorio nazionale, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.– La stessa imposizione, inoltre, darebbe luogo ad un'alterazione del sistema concorrenziale del mercato nazionale, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza»; e poiché, in base al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'art. 93 del già citato cod. comunicazioni elettroniche esprime un principio fondamentale nella materia «ordinamento della comunicazione», di competenza legislativa concorrente, la norma censurata, nel porsi in contrasto con tale principio, violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost..

2.– Esercitando il proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare (sentenze n. 258 del 2019 e n. 148 del 2018), questa Corte ritiene di esaminare prioritariamente quest'ultima censura.

2.1.– Occorre anzitutto rilevare che, con la disposizione censurata, la Regione Veneto non ha esercitato la propria competenza legislativa nella materia «governo del territorio».

La norma, infatti, non concerne la progettazione tecnica, la realizzazione o l'allocazione degli impianti di produzione o trasmissione delle comunicazioni, aspetti certamente destinati ad interessare l'assetto urbanistico e le peculiarità territoriali dell'area su cui tali attività ricadono e, come tali, rientranti nella competenza legislativa delle Regioni, sia pure tenute «ad uniformarsi agli standard stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale» (sentenza n. 7 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 336 del 2005).

Essa è, piuttosto, destinata a regolare l'esercizio, da parte della Regione, delle funzioni amministrative conferitele per effetto 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), ed in particolare di quelle in materia di risorse idriche, mediante la disciplina del relativo rapporto concessorio.

2.2.– In tale specifico ambito, la disposizione censurata prevede il pagamento di canoni a carico degli operatori della comunicazione, in relazione a tutte le ipotesi nelle quali l'esercizio della relativa attività renda necessaria l'occupazione di beni del demanio idrico; il canone è, infatti, previsto «per

l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo».

Detta disposizione va, pertanto, ricondotta alla materia «ordinamento della comunicazione», laddove disciplina l'imposizione di oneri pecuniari.

2.3.– Nell'ambito di quest'ultima materia, la disciplina del settore della comunicazione elettronica persegue il duplice e concorrente obiettivo della libertà nella fornitura del relativo servizio, in quanto di preminente interesse generale, e della tutela del diritto di iniziativa economica degli operatori, da svolgersi in regime di concorrenza proprio al fine di garantire il più ampio accesso all'uso dei mezzi di comunicazione elettronica.

Siffatti obiettivi hanno caratterizzato l'intervento del legislatore statale nel settore delle telecomunicazioni, avvenuto con il citato cod. comunicazioni elettroniche; tale intervento, fra l'altro, ha attuato una liberalizzazione del mercato con le finalità (espressamente rappresentate nelle Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002) di garantire agli imprenditori l'accesso al settore con criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, nonché di consentire agli utenti finali la fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

2.4.– Su tali basi, questa Corte ha da tempo affermato che l'art. 93 del cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenza n. 336 del 2005; in senso conforme, sentenze n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006).

La norma censurata si pone, infatti, in netto contrasto con tale principio, poiché impone agli operatori delle comunicazioni una prestazione pecuniaria che rientra nell'ambito di quelle colpite dal divieto.

2.5.– In ordine alla finalità perseguita dall'art. 93 del citato cod. comunicazioni elettroniche, questa Corte ha inoltre precisato che, in mancanza di tale divieto, ogni singola Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 272 del 2010).

Si deve, perciò, escludere che, come invece ritenuto dalla Regione resistente, la riserva di legge contenuta nell'art. 93 consenta anche un intervento del legislatore regionale.

Se così non fosse, del resto, sarebbe contraddetta la stessa ratio legis, come individuata, con la decisione poc'anzi citata, nella finalità di «evitare che ogni Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio».

3.– La questione sollevata in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è dunque fondata. Vengono assorbiti i restanti profili.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

## **Sentenza: 5 novembre 2020, n. 247**

**Materia:** Governo del territorio, edilizia, urbanistica, procedimento amministrativo, tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

**Parametri invocati:** art. 117, terzo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione di cui all'art. 16, comma 4, lettera d-ter, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-bis;

- illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 6-bis della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante)

- non fondate le altre questioni sollevate

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato gli articoli 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), i quali inseriscono, rispettivamente, l'art. 40-bis nella legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) e l'art. 6-bis nella legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante). Il ricorrente, sostiene che il comma 5 dell'art. 40-bis violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio dagli articoli 16 e 17 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto prevederebbe un'ipotesi di esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 17 del d.p.r. 380/2001. La Corte dopo aver ricostruito la vicenda posta dichiara la questione non fondata. Per la Corte, invece, un diverso esito deve avere la seconda questione che investe, insieme allo stesso comma 5, il comma 2, in base al quale il Comune individua gli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi (PI), e ciò anche al fine di permettere la modificazione di destinazione d'uso di cui al successivo comma 5. Viene in questo caso in rilievo il cosiddetto contributo straordinario che, secondo l'art. 16,

comma 4, lettera d-ter del d.p.r. 380/ 2001, è dovuto in presenza di una variante urbanistica che comporta un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. La lettura combinata delle disposizioni di cui ai commi 2 e 5 è imposta dalla stessa formulazione di quest'ultimo, che, nell'individuare gli immobili interessati, usa l'espressione "tali", rinviando così ai commi precedenti e in particolare alla previsione della variante urbanistica. Il legislatore regionale non prende in considerazione le specifiche condizioni che lo riguardano fissate dalla normativa statale ma si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico (insieme alle altre condizioni ricordate e qui non rilevanti). In particolare non tiene conto del fatto che ciò che si "colpisce" con il contributo straordinario è il "plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga", come riportato nella Relazione governativa al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120, cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha apportato alcune modificazioni al d.p.r. 380/ 2001, anche ai fini di risolvere dubbi interpretativi. Ne consegue che solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione. La normativa regionale contrasta dunque con i parametri interposti di cui alla lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del d.p.r. 380/ 2001 e quindi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esonera dal "contributo straordinario" nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dall'art. 40-bis. Su tale conclusione non incidono le norme statali sopravvenute dopo l'instaurazione del presente giudizio, ovverossia il cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha eliminato l'espressione "cambio di destinazione d'uso" dalla lettera d-ter. Comunque, secondo la già citata Relazione governativa, la novella provvede a tale eliminazione in quanto il contributo straordinario non è dovuto per "il mero cambio d'uso tra quelli considerati ammissibili dal piano urbanistico generale" che prescinderebbe, quindi, dall'esistenza di una variante urbanistica. Con riferimento all'art. 20, della medesima legge regionale n. 29 del 2019, che modifica la legge della Regione Veneto n. 55 del 2012, introducendo l'art. 6-bis, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Costituzione. La norma, nell'ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), prevede che, decorsi inutilmente i termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo d.p.r., senza che il responsabile del procedimento abbia comunicato il provvedimento conclusivo ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui al successivo comma 3 dello stesso art. 7, il richiedente possa presentare istanza per la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le "modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento". A parere del ricorrente la disposizione introdurrebbe una deroga al citato art. 7, comma 3, ai sensi del quale si applicherebbe la regola del "silenzio assenso", in virtù del rinvio all'art. 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in cui si prevede che "in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione precedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso". La norma regionale determinerebbe, quindi, un aggravamento ingiustificato del procedimento. Per la Corte la questione è fondata. Lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) è stato introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (art. 23, comma 1). La disciplina attuativa è dettata dal regolamento di cui al d.p.r. 160/2010, adottato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del d.l. 112/2008, che definisce lo Sportello come "l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a

tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento” (art. 1, comma 1, lettera m). La Corte ricorda che si tratta di un istituto di particolare rilievo volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa in una materia, quale quella della iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese e che costituisce uno sforzo significativo sulla strada di un’amministrazione più rapida ed efficiente, in grado di non opporre ostacoli quanto ad adempimenti e tempi procedurali e che, in questa prospettiva, esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria par condicio a tutti gli operatori economici. Per la Corte, è evidente, che qualsiasi intervento del legislatore regionale che incida in modo sostanziale sul procedimento, aggravandolo, non può ritenersi compatibile con questi principi e quindi, compromettendo tale finalità di semplificazione ed efficienza, comporta la violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di concorrenza e di livelli essenziali delle prestazioni. Con riferimento alla concorrenza, la Corte ha già affermato che, qualora il legislatore regionale alteri “la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall’art. 38, comma 3, del d.l. 112/2008, aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali”, determina “un ostacolo effettivo alla libera concorrenza [...] sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale”. In tal modo si dà, cioè, luogo ad una duplice discriminazione “sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi” con riferimento alla sentenza 165/2014. Ancor più evidente è la violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni. La Corte ha più volte affermato che le norme di semplificazione amministrativa possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, in quanto anche l’attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati, ricorda in particolare le sentenze 203/2013, 207/2012, 62/2013, 246/2018. Nel caso in esame, in cui il meccanismo disciplinato dall’art. 7, comma 3, del d.p.r. 160/2010, evocato come parametro interposto dal ricorrente, si occupa del momento particolarmente qualificante della chiusura del procedimento. E’ in questa fase, infatti, che si manifestano con tutta evidenza, da una parte, l’esigenza di certezza di modi e di tempi, dall’altra, quella della uniformità delle discipline. A fronte di una regolamentazione nazionale che intende garantire la rapida e certa chiusura del procedimento, appare lesiva delle esigenze evidenziate la previsione della legge regionale che, rinviando ad una conferenza di servizi neanche decisoria, lo riapre e lo prolunga sine die. La certezza dei tempi e degli adempimenti dei procedimenti sono interessi perseguiti in una prospettiva che copre, ma al tempo stesso trascende, la posizione del singolo soggetto istante, investendo i terzi oltre che le amministrazioni coinvolte. Come sostiene la Corte, “le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela che non possono essere derogati nemmeno quando, come nel caso in esame, l’eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati” come sancito con sentenza 246/2018. Pertanto la normativa impugnata prevede un aggravio procedimentale, la cui portata non è messa in discussione dalla sua natura eventuale e facoltativa. Per questi motivi è affermata l’illegittimità costituzionale dell’articolo 20 della l.r. Veneto 29/2019, nella parte in cui inserisce l’articolo 6-gis della legge Regione Veneto n. 55/2012.

SENTENZA N. 247

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 settembre – 2 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2019 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha impugnato gli artt. 11 e 20 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori

pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all'infanzia), i quali inseriscono, rispettivamente, l'art. 40-bis nella legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio) e l'art. 6-bis nella legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante).

2.– A parere del ricorrente, il comma 5 del predetto art. 40-bis violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali dettati in materia di governo del territorio dagli artt. 16 e 17 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in quanto prevederebbe un'ipotesi di esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 17 del d.P.R. n. 380 del 2001 (d'ora in avanti: TUE).

Inoltre, alla luce del “combinato disposto” con il comma 2 (a norma del quale il Comune, per individuare gli immobili costituiti dalla memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, provvede all'approvazione di una variante al Piano degli interventi), vi sarebbe contrasto anche con il principio fondamentale dettato in materia di governo del territorio dall'art. 16, comma 4, lettera d-ter, del TUE, secondo cui, qualora si sia in presenza di cambio di destinazione d'uso preceduto da varianti urbanistiche, è dovuto un “contributo straordinario” in ragione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili.

3.– In relazione alla prima questione, va ricordato che il contributo di costruzione è disciplinato dal Testo unico dell'edilizia, il quale, all'art. 16 prevede che «il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione». Il successivo art. 17 elenca, poi, i casi di esenzione: a) interventi da realizzare nelle zone agricole in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale; b) interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento di edifici unifamiliari; c) impianti, attrezzature, opere pubbliche e di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici; d) interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità; e) nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela dell'assetto idrogeologico, artistico-storico e ambientale.

3.1.– Questa Corte ha espressamente riconosciuto la natura di norme di principio alle disposizioni relative all'onerosità del contributo abilitativo, rientranti nella «disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica “governo del territorio”» (sentenze n. 231 del 2016 e n. 303 del 2003), ivi incluse quelle contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione in quanto ad esso legate da un rapporto di coesistenzialità o di integrazione necessaria (sentenza n. 231 del 2016, che richiama le sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

3.2.– Sulla base della disciplina statale l'obbligo di corresponsione del contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio, e ciò anche nel caso particolare di cambio di destinazione d'uso.

3.3.– Ebbene, il comma 5 dell'art. 40-bis della legge regionale in esame non contraddice tale principio. Esso infatti subordina espressamente l'esonero del contributo nel caso di cambio di

destinazione d'uso al mancato aumento del carico urbanistico (oltre che al riconoscimento di un interesse pubblico e alla sussistenza di adeguate opere di urbanizzazione primaria).

4.– La questione, pertanto, non è fondata.

5.– Diverso esito deve avere la seconda questione che investe, insieme allo stesso comma 5, il comma 2, in base al quale il Comune individua gli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio, provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi (PI), e ciò anche al fine di permettere la modificazione di destinazione d'uso di cui al successivo comma 5.

5.1.– Viene in questo caso in rilievo il cosiddetto contributo straordinario che, secondo l'art. 16, comma 4, lettera d-ter del TUE, è dovuto in presenza di una variante urbanistica che comporta un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. La lettura combinata delle disposizioni di cui ai commi 2 e 5 è imposta dalla stessa formulazione di quest'ultimo, che, nell'individuare gli immobili interessati, usa l'espressione "tali", rinviando così ai commi precedenti e in particolare alla previsione della variante urbanistica.

Senonché lo stesso legislatore regionale, nell'escludere la debenza del contributo in questione, non prende in considerazione le specifiche condizioni che lo riguardano fissate dalla normativa statale ma si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico (insieme alle altre condizioni ricordate e qui non rilevanti). In particolare non tiene conto del fatto che ciò che si "colpisce" con il contributo straordinario è il «plusvalore di cui beneficia il privato a seguito dell'approvazione di una variante urbanistica, che abbia accresciuto le facoltà edificatorie precedentemente riconosciutegli, ovvero per effetto del rilascio di un permesso in deroga» (così la Relazione governativa al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito nella legge 11 settembre 2020 n. 120, cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha apportato alcune modificazioni al TUE, anche ai fini di risolvere dubbi interpretativi). Ne consegue che solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione.

6.– La normativa regionale contrasta dunque con i parametri interposti di cui alla lettera d-ter del comma 4 dell'art. 16 del TUE e quindi viola l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui esonera dal "contributo straordinario" nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dall'art. 40-bis.

7.– Su tale conclusione non incidono le norme statali sopravvenute dopo l'instaurazione del presente giudizio, ovvero sia il cosiddetto "decreto semplificazioni", che ha eliminato l'espressione "cambio di destinazione d'uso" dalla lettera d-ter.

Comunque, secondo la già citata Relazione governativa, la novella provvede a tale eliminazione in quanto il contributo straordinario non è dovuto per «il mero cambio d'uso tra quelli considerati ammissibili dal piano urbanistico generale» che prescinderebbe, quindi, dall'esistenza di una variante urbanistica.

8.– Quanto all'art. 20 della medesima legge regionale n. 29 del 2019, che modifica la legge della Regione Veneto n. 55 del 2012, introducendo l'art. 6-bis, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost.

La norma, nell'ambito delle procedure relative allo sportello unico per le attività produttive di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina

sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), prevede che, decorsi inutilmente i termini fissati dall'art. 7, commi 1 e 2, del medesimo d.P.R., senza che il responsabile del procedimento abbia comunicato il provvedimento conclusivo ovvero abbia attivato la conferenza di servizi di cui al successivo comma 3 dello stesso art. 7, il richiedente possa presentare istanza per la convocazione di una conferenza di servizi finalizzata ad individuare le «modalità per l'eventuale prosecuzione del procedimento».

A parere del ricorrente la disposizione introdurrebbe una deroga al citato art. 7, comma 3, ai sensi del quale si applicherebbe la regola del «silenzio assenso», in virtù del rinvio all'art. 38, comma 3, lettera h), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in cui si prevede che «in caso di mancato ricorso alla conferenza di servizi, scaduto il termine previsto per le altre amministrazioni per pronunciarsi sulle questioni di loro competenza, l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento prescindendo dal loro avviso».

La norma regionale determinerebbe, quindi, un aggravamento ingiustificato del procedimento.

9.– La questione è fondata.

10.– Lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) è stato introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha attribuito ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi (art. 23, comma 1).

La disciplina attuativa è dettata dal regolamento di cui al d.P.R. n. 160 del 2010, adottato ai sensi dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, che definisce lo Sportello come «l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento» (art. 1, comma 1, lettera m).

10.1.– Come chiarisce la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 15 del 2010), la finalità perseguita è quella della «istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa dell'attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali».

Nella stessa sentenza si evidenzia che l'istituzione del SUAP trova un addentellato anche in sede di Unione europea: ai sensi dell'art. 6 della direttiva 2006/123/CE «[g]li Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici: a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le loro attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali; b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle loro attività di servizi».

11.– Si tratta, dunque, di un istituto di particolare rilievo volto a dare attuazione al principio della semplificazione amministrativa in una materia, quale quella della iniziativa economica, di interesse fondamentale per lo sviluppo del Paese e che costituisce uno sforzo significativo sulla strada di un'amministrazione più rapida ed efficiente, in grado di non opporre ostacoli quanto ad adempimenti e tempi procedurali e che, in questa prospettiva, esige uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la necessaria par condicio a tutti gli operatori economici.

È evidente, allora, che qualsiasi intervento del legislatore regionale che incida in modo sostanziale sul procedimento, aggravandolo, non può ritenersi compatibile con questi principi e quindi, compromettendo tale finalità di semplificazione ed efficienza, comporta la violazione delle competenze esclusive dello Stato in materia di concorrenza e di livelli essenziali delle prestazioni.

12.– Con riferimento alla concorrenza, questa Corte ha già affermato che, qualora il legislatore regionale alteri «la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 – aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali», determina «un ostacolo effettivo alla libera concorrenza [...] sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale» (sentenza n. 165 del 2014). In tal modo si dà, cioè, luogo ad una duplice discriminazione «sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi» (sentenza n. 165 del 2014).

13.– Ancor più evidente – e giustamente valorizzata dal ricorrente – è la violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni.

Questa Corte ha più volte affermato che le norme di semplificazione amministrativa possono essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», in quanto anche l'attività amministrativa, e, quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere, possono assurgere alla qualifica di “prestazione”, della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici e, in generale, di soggetti privati (ex multis, sentenze n. 246 del 2018, n. 62 del 2013, n. 207 e n. 203 del 2012).

Ma si è anche chiarito che «[q]uesto titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione”» (sentenza n. 322 del 2009; nello stesso senso, sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005), nonché «quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi» (sentenza n. 92 del 2011), attribuendo «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto (sentenze n. 8 del 2011, n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006)», (sentenza n. 207 del 2012).

14.– Ebbene, tali condizioni ricorrono nel caso in esame, in cui il meccanismo disciplinato dall'art. 7, comma 3, del d.P.R. n. 160 del 2010, evocato come parametro interposto dal ricorrente, si occupa del momento particolarmente qualificante della chiusura del procedimento: è in questa fase, infatti, che si manifestano con tutta evidenza, da una parte, l'esigenza di certezza di modi e di tempi, dall'altra, quella della uniformità delle discipline.

A fronte di una regolamentazione nazionale che intende garantire la rapida e certa chiusura del procedimento, appare lesiva delle esigenze evidenziate la previsione della legge regionale che, rinviando ad una conferenza di servizi neanche decisoria, lo riapre e lo prolunga sine die.

15.– Non contraddice tale conclusione quanto sostenuto dalla resistente in ordine al carattere eventuale e facoltativo dell’attivazione del segmento procedimentale.

Infatti la certezza dei tempi e degli adempimenti dei procedimenti sono interessi perseguiti in una prospettiva che copre, ma al tempo stesso trascende, la posizione del singolo soggetto istante, investendo i terzi oltre che le amministrazioni coinvolte. Come chiarito da questa Corte, «le disposizioni statali relative alla durata massima dei procedimenti rispondono pienamente alla ratio sottesa alla determinazione di livelli uniformi di tutela (come del resto riconosciuto da questa Corte nella sentenza n. 207 del 2012), che non possono essere derogati nemmeno quando – come nel caso in esame – l’eventuale estensione operi a favore del privato, non solo e non tanto per mantenere il procedimento amministrativo entro il termine massimo ritenuto ragionevole dal legislatore statale, ma anche per tutelare eventuali soggetti terzi che potrebbero avere interesse a che il privato istante adotti le prescrizioni richieste nei tempi fissati”» (sentenza n. 246 del 2018).

Pertanto la normativa impugnata prevede un aggravio procedimentale, la cui portata non è messa in discussione dalla sua natura eventuale e facoltativa.

16.– Deve, dunque, affermarsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l’art. 6-bis della legge della Regione Veneto n. 55 del 2012.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 11 della legge della Regione Veneto 25 luglio 2019, n. 29 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di governo del territorio e paesaggio, parchi, trasporto pubblico, lavori pubblici, ambiente, cave e miniere, turismo e servizi all’infanzia), nella parte in cui inserisce l’art. 40-bis della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), limitatamente alla previsione dell’esonero dal contributo di costruzione di cui all’art. 16, comma 4, lettera d-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nelle ipotesi di cambio di destinazione d’uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell’identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-bis;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 20 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l’art. 6-bis della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggino con conducente e di commercio itinerante);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11 della legge della Regione Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l’art. 40-bis della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, limitatamente alla previsione dell’esonero dal pagamento del contributo di costruzione di cui all’art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, nell’ipotesi di cambio di destinazione d’uso di immobili costitutivi della memoria e dell’identità storico-culturale del territorio, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2020.

## **Sentenza: 22 ottobre 2020, n. 250**

**Materia:** pubblico impiego

**Parametri invocati:** articoli 3, 51 primo comma, 97 quarto comma, 117 commi secondo, lettera l) e terzo della Costituzione; articolo 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

**Giudizio:** legittimità in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti» articoli 1, comma 4, e 2, e legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021) articoli 6, commi 6 e 7

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6, della l. r. 4/2019
- non fondatezza delle altre questioni di legittimità sollevate

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio impugna con distinti ricorsi le disposizioni in oggetto. I ricorsi vengono riuniti attesa la sostanziale identità e sovrapposizione delle questioni di legittimità poste sull'articolo 1, comma 4, della l.r. 1/2019 e sull'articolo 6, comma 7, della l.r. 4/2019. E', innanzitutto impugnato l'articolo 1, comma 4, l.r. 1/2019 che introduce nella l.r. 12/2018 il comma 5-bis, secondo cui *per l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità.*

La disposizione regionale consentendo agli enti locali della Regione di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre 2019, in violazione del combinato disposto dell'articolo 7 comma 5 bis del d.lgs 165/2001 e dell'articolo 22 comma 8 del d.lgs 75/2017, che vieta di stipulare, a decorrere dal 1° luglio 2009 contratti di collaborazione, invaderebbe la materia dell'ordinamento civile e sarebbe lesiva dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che la riserva alla competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, sarebbe altresì violato il comma 6 dell'articolo 7 citato, che stabilisce i presupposti di legittimità richiesti per la stipula di contratti di lavoro autonomo.

La disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non rispetta il limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le stesse finalità, nella norma interposta di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 contenente principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Infine la disposizione regionale eccederebbe la competenza legislativa della Regione, poiché l'articolo 2 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata *in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.*

La Corte giudica infondata la questione. La disposizione regionale deve infatti essere interpretata nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto

solo entro il 30 giugno 2019, in conformità del termine previsto dalla disposizione statale. In tal modo l'intervento regionale non altera né incide sull'istituto in esame, ma costituisce espressione della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici poiché svolge la funzione di indicare e predeterminare gli ambiti di spesa entro i quali le amministrazioni destinatarie sono autorizzate nel 2019 a reclutare personale tramite le tipologie contrattuali indicate, in relazione ai propri fabbisogni ed esigenze, consentendo una adeguata programmazione.

La seconda censura del governo, relativa alla previsione del limite del 70 per cento della spesa storica entro il quale gli enti locali possono stipulare nel 2019 contratti di lavoro "flessibile", in violazione del parametro interposto costituito dall'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede il limite del 50%, è dichiarata non fondata dalla Corte, attesa la non applicabilità diretta di tale disposizione statale alla Regione Valle d'Aosta poiché sussiste uno specifico quadro regolatorio in materia di concorso, da parte della Regione stessa, all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Il governo impugna poi l'articolo 2, sempre della l.r. 1/2019 che differisce di un anno il triennio di operatività della disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale, di cui all'articolo 22 comma 15 del d.lgs. 75 del 2017.

Secondo parte ricorrente tale disposizione integra un aspetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego contrattualizzato e, pertanto, afferisce all'ordinamento civile. Non solo, violerebbe l'articolo 3 Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina di favore per il personale della Valle d'Aosta, nonché gli articoli 51, primo comma, e 97, quarto comma, Costituzione, in riferimento al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso.

Infine, l'intervento regionale eccederebbe la competenza legislativa della Regione poiché l'articolo 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta impone che la potestà legislativa regionale *sia esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...]* nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Secondo il giudice delle leggi la questione è infondata poiché la disposizione regionale non incide sulla struttura della disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento previsto, ma ne ha soltanto differito l'operatività, di un anno, a causa di problemi organizzativi riscontrati in attuazione della disposizione statale, problemi obiettivamente accertati. Essa dunque non viola la competenza statale in materia di ordinamento civile, ma costituisce esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici.

Il governo, come anticipato, impugna alcune disposizioni della l.r. 4/2019, ed in particolare i commi 6 e 7 dell'articolo 6.

Il comma 6 differisce al 31 maggio 2019, quindi di un mese, il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018.

Ad avviso del governo ricorrente, ciò viola la competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici attraverso il parametro interposto dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del d. lgs. 118/2011, secondo cui le amministrazioni pubbliche approvano il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo.

Secondo la Corte la questione è fondata. Richiamata la propria giurisprudenza sul punto (ex plurimis, sentenze 80 e 6 del 2017, 184/2016, 40 e 39 del 2014, e 60/2013), la Corte afferma che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della *finanza pubblica allargata*.

La difesa regionale sostiene che rispetto all'approvazione del rendiconto, quale strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori, nei termini previsti dalla norma statale, non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionalmente rilevante, come invece rispetto al caso dell'approvazione del bilancio preventivo.

La Corte, in proposito, argomenta che l'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 della legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio.

Da qui l'esigenza, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa eventualmente disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto.

Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 6 comma 7 della l. r. 4/2019, nella parte in cui conferma quanto stabilito dall'articolo 6, comma 5-bis, della l.r. 12/2018, già oggetto di impugnativa e di esame da parte della Corte in questa pronuncia, con riferimento alla sola lesione della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto costituito dalla disposizione dettata dall'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 di cui il ricorrente lamenta la violazione.

Secondo la Corte la questione non è fondata, valgono difatti, le stesse considerazioni e conclusioni nei confronti dell'analogha questione già esaminata e decisa.

SENTENZA N. 250

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 4, e 2 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», e dell'art. 6, commi 6 e 7, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 31 maggio-5 giugno 2019 e il 27 giugno-2 luglio 2019, depositati in cancelleria il 5 e il 28 giugno 2019, iscritti, rispettivamente, ai numeri 67 e 75 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 30 e 34, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati dello Stato Gianna Maria De Socio e Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

## Considerato in diritto

1.– Questa Corte è chiamata ad esaminare i due ricorsi indicati in epigrafe, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei confronti di alcune disposizioni di due leggi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: gli artt. 1, comma 4, e 2 della legge della Regione Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», con il ricorso iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2019; i commi 6 e 7 dell'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali), con il ricorso iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2019.

I ricorsi devono essere riuniti attesa la sostanziale identità e sovrapposizione delle questioni di legittimità costituzionali dell'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, promossa con il primo ricorso, e dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, promossa con il secondo ricorso.

2.– Con il ricorso n. 67 del 2019 è, innanzitutto, impugnato l'art. 1, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019 che, nel modificare l'art. 6 della legge della Regione Valle d'Aosta 24 dicembre 2018, n. 12, 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 2019/2021). Modificazioni di leggi regionali», introduce il comma 5-bis, secondo cui «[p]er l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità».

La disposizione regionale, nella parte in cui consentirebbe agli enti locali della Regione di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre 2019, sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Ciò in quanto violerebbe il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a decorrere dal 1° luglio 2019, previsto dal combinato disposto dell'art. 7, comma 5-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 22, comma 8, 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».

Inoltre, la disposizione regionale lederebbe al contempo il comma 6 del medesimo art. 7 del d.lgs. n. 165 del 2001, che stabilisce i presupposti di legittimità richiesti per la stipula da parte delle pubbliche amministrazioni di contratti di lavoro autonomo.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto non contempla il rispetto del limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, stabilito dalla norma interposta di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Infine la disposizione regionale eccederebbe la competenza legislativa della Regione, poiché l'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.1.1.– Preliminarmente occorre rilevare l'inconferenza di quanto dedotto dalla difesa regionale nella memoria depositata in prossimità dell'udienza in ordine alla mancata indicazione da parte del ricorrente della disciplina dettata dall'art. 1, comma 757, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Difatti, tale disposizione non assume rilievo ai fini del presente giudizio in quanto non trova applicazione nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Essa, invero, prevede che nelle (sole) Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo, per esigenze connesse agli eventi sismici che le hanno colpite, possa procedersi negli anni 2018 e 2019 ad assunzioni di personale a tempo determinato, elevando a tal fine la percentuale del 50 per cento, prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, al 70 per cento.

2.1.2.– Sempre in via preliminare, va disattesa la eccezione di inammissibilità della prima censura sollevata dalla difesa regionale per asserita contraddittorietà della motivazione rispetto al petitum, riferendosi la censura statale alla sola tipologia di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, mentre la disposizione impugnata contempla anche le assunzioni di personale a tempo determinato e con convenzione.

L'impugnativa investe, difatti, esplicitamente proprio la parte della disposizione regionale che produrrebbe, ad avviso del ricorrente, l'effetto di consentire agli enti locali regionali di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche nel secondo semestre del 2019, diversamente dalla disciplina statale che limita tale possibilità al primo semestre. Conseguentemente, è a tale specifico profilo che il ricorrente riferisce la dedotta violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

2.2.– Nel merito le censure non sono comunque fondate.

2.2.1.– Riguardo alla prima censura, occorre precisare il quadro normativo di riferimento, attesa la sinteticità della illustrazione effettuata dal ricorrente.

Il divieto di stipulare, a decorrere dal 1° luglio 2009, contratti di collaborazione, posto dall'art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 – introdotto dall'art. 5 del d.lgs. n. 75 del 2017 – si riferisce ai «contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro». La medesima disposizione stabilisce la nullità dei contratti posti in essere in violazione del divieto.

Il comma 6 del medesimo art. 7 dispone che «[f]ermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono fra fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria» in presenza dei «presupposti di legittimità» successivamente indicati nella disposizione stessa.

La censura è, dunque, riferibile alla prospettata portata derogatoria della disposizione regionale impugnata, là dove consentirebbe la stipula di contratti di collaborazione aventi le caratteristiche indicate dal ricordato art. 7, comma 5-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche nel secondo semestre del 2019, in violazione del termine ultimo (30 giugno 2019) posto dalla disciplina statale, che è ricondotta all'«ordinamento civile».

Ma, come correttamente rilevato dalla difesa della Regione, la disposizione regionale deve, tuttavia, essere interpretata nel senso di consentire alle amministrazioni regionali la stipula dei contratti in oggetto solo entro il 30 giugno 2019, in conformità, pertanto, del termine previsto dalla disposizione statale. In tal modo l'intervento regionale risulta compatibile con l'ordinamento statale.

Nel rilevare che la disposizione impugnata non altera né incide sull'istituto contrattuale in esame, di cui implicitamente richiama la cogenza, questa Corte individua la finalità perseguita dal legislatore regionale in quella di consentire per l'anno 2019 agli enti regionali di avvalersi di personale ricorrendo ad alcune tipologie flessibili di rapporto di lavoro, tra le quali i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, entro determinati limiti di spesa, ma pur sempre nel rispetto delle condizioni e dei requisiti previsti per la stipula di tali contratti dal legislatore nazionale, ivi compreso, pertanto, il rispetto del suddetto termine del 30 giugno 2019.

In tale contesto l'intervento in esame costituisce espressione della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici, poiché svolge la funzione di indicare e predeterminare gli ambiti di spesa entro i quali le amministrazioni destinatarie sono autorizzate nel 2019 a reclutare personale tramite le tipologie contrattuali indicate, in relazione ai propri fabbisogni ed esigenze, così consentendo una adeguata programmazione.

2.2.2.– La seconda censura concerne la disposizione regionale nella parte in cui stabilisce il limite del 70 per cento della spesa storica entro il quale gli enti locali delle Regioni possono stipulare nel 2019 contratti di lavoro “flessibile”, in quanto ritenuta dal ricorrente lesiva della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede limiti diversi e inferiori.

Questa Corte si è già espressa per la non applicabilità diretta della predetta disposizione statale alla Regione Valle d'Aosta, atteso lo specifico quadro regolatorio in materia di concorso della medesima Regione all'assolvimento degli obblighi derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Difatti, nella sentenza n. 173 del 2012, nell'ordinanza n. 267 del 2012 e nuovamente nella sentenza n. 260 del 2013, questa Corte ha rilevato che successivamente all'entrata in vigore, con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, della disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, lo Stato e la Regione Valle d'Aosta hanno concluso in data 11 novembre 2010 un accordo «per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), al fine di modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario.

Il predetto accordo stabiliva che gli obiettivi finanziari pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato».

In attuazione dell'accordo e dei suoi obiettivi finanziari, è quindi intervenuta la legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

(legge di stabilità 2011)», il cui art. 1, ai commi 160 e seguenti, ne riproduce i contenuti dando ad essi natura e cogenza legislativa.

Il predetto metodo pattizio nel determinare le modalità di concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta agli obiettivi di finanza pubblica ha trovato conferma nell'accordo sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 novembre 2018, i cui contenuti sono stati recepiti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021), art. 1, commi da 876 a 879. In particolare, il comma 877 dispone che: «[i]l contributo alla finanza pubblica della regione autonoma Valle d'Aosta è stabilito nell'ammontare complessivo di 194,726 milioni di euro per l'anno 2018, 112,807 milioni di euro per l'anno 2019 e 102,807 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Con i predetti contributi sono attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018», mentre il comma 878 prevede: «[è] fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare per un periodo di tempo definito il contributo posto a carico della regione Valle d'Aosta, per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento del contributo stesso; contributi di importi superiori sono concordati con la regione. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, il predetto contributo può essere incrementato per un periodo limitato di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

Tale accordo, dunque, non contempla specifiche previsioni nella materia poiché si limita a quantificare complessivamente gli effetti del contributo della Regione al risanamento della finanza pubblica.

La disposizione regionale impugnata interviene, pertanto, nella vigenza di un quadro ordinamentale analogo a quello in considerazione del quale questa Corte nelle ricordate sentenze ha affermato la non diretta applicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, evocata come parametro interposto dal ricorrente. Pertanto, tale statuizione va confermata nel caso di specie.

Ne consegue la declaratoria di infondatezza della questione in esame.

Resta ferma, naturalmente, l'esigenza di un costante e puntuale monitoraggio da parte delle competenti istituzioni dell'effettivo perseguimento e conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dalle ricordate disposizioni di legge inerenti le modalità di concorso della Regione Valle d'Aosta alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

2.3.– Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 1 del 2019, che differisce di un anno, ovvero al 2021, il triennio di operatività (2018-2020) della disciplina relativa alle progressioni verticali previsto dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Innanzitutto, essa contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché prevede una disciplina delle progressioni di carriera del personale regionale (nella specie, le cosiddette progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati) difforme per durata a quanto contemplato dall'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017. Secondo il ricorrente tale disciplina statale, poiché opera nei confronti dei dipendenti già in servizio, integra un aspetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego contrattualizzato e, pertanto, afferisce a materia riconducibile all'«ordinamento civile».

La disposizione impugnata, nel differire di un anno l'operatività della disposizione statale, sarebbe, altresì, lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina di favore per il personale della sola Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e degli artt. 51, primo comma, e 97, quarto comma, Cost., in riferimento al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e di accesso al pubblico impiego mediante concorso.

Infine, l'intervento regionale eccederebbe la competenza legislativa della Regione poiché l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

2.3.1.– Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente a motivo dell'erronea trasposizione nel ricorso della disposizione impugnata.

In effetti, nella premessa del ricorso viene riportata una previsione diversa da quella che nella successiva illustrazione dei motivi risulta realmente impugnata.

Tuttavia, è evidente che la difesa statale è incorsa in un lapsus calami che non pregiudica la corretta individuazione né della disposizione realmente impugnata, né delle correlate argomentazioni né, dunque, dello stesso thema decidendum (ex multis, sentenze n. 228 e n. 14 del 2017).

2.3.2.– Nel merito la questione non è fondata.

Come prospettato dalla resistente, la disposizione impugnata non costituisce una violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile», espressa nella disposizione evocata come parametro interposto, bensì esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici.

La disposizione regionale non incide sulla struttura disposizione statale, ovvero sui requisiti per accedere alle progressioni verticali né sul procedimento previsto, limitandosi a differirne l'operatività di un anno.

La Regione afferma che tale differimento è stato causato da problemi organizzativi riscontrati in sede attuativa della disposizione statale.

Le criticità così dedotte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste risultano oggettivamente accertate.

In proposito la difesa regionale richiama la modifica ad opera dell'art. 8 della legge regionale n. 12 del 2018 delle modalità attuative delle progressioni in oggetto e allega la nota 18 giugno 2019, prot. n. 13661, del coordinatore del dipartimento del personale e organizzazione della Regione attestante che «nel corso dell'anno 2018 ed a tutt'oggi, l'Amministrazione regionale non si è avvalsa, né per proprio conto né per conto degli enti locali, della facoltà prevista dall'art. 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75/2015 - c.d. Riforma Madia».

Nel medesimo senso depongono i lavori preparatori concernenti la disposizione regionale impugnata.

La Regione, dunque, riconosce la precettività della disposizione statale, anche in riferimento all'individuazione del periodo triennale di vigenza, ma ne ha differito la decorrenza a causa della specifica situazione determinatasi nell'ambito regionale. Ciò anche per evitare gli effetti

pregiudizievoli per il personale interessato, che altrimenti conseguirebbero dalla riduzione a due anni del lasso temporale di tre anni della operatività della disciplina prevista dalla disposizione statale.

Si è, dunque, in presenza di un intervento espressione dell'autonomia regionale volto ad adattare a specifiche motivate esigenze l'assetto normativo dettato dall'ordinamento statale con l'art. 22, comma 15, del d.lgs. n. 75 del 2017, adeguando il periodo di vigenza da esso previsto alla peculiare situazione verificatasi nell'ambito regionale.

Va d'altra parte rilevato che la disciplina statale invocata dal ricorrente come parametro interposto, vigente all'atto dell'emanazione della disposizione regionale impugnata, è stata successivamente modificata in senso ad essa conforme dall'art. 1, comma 1-ter, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, proprio sostituendo le parole «[p]er il triennio 2018-2020» con quelle «[p]er il triennio 2020-2022», oltre che elevando al 30 per cento la misura del 20 per cento dei numeri di posti per tali procedure selettive rispetto al numero previsto nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria.

3.– Nel secondo ricorso, iscritto al n. 75 del registro ricorsi 2019, la difesa statale impugna i commi 6 e 7 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019.

3.1.– Il comma 6 dell'art. 6 della citata legge regionale differisce al 31 maggio 2019 il termine di approvazione da parte degli enti locali regionali del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018.

Ad avviso del ricorrente, ciò viola la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la determinazione unitaria del termine per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali, attraverso il parametro interposto dell'art. 18, comma 1, lettera b), 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), secondo cui le amministrazioni pubbliche approvano il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo.

3.2.– Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale.

3.2.1.– Viene innanzitutto eccepita la mancata individuazione da parte del ricorrente dei motivi di eccedenza delle competenze statutarie regionali rispetto ai parametri indicati nel ricorso, mancando ogni riferimento «alla particolare autonomia finanziaria e contabile riconosciuta alla Valle dal proprio Statuto e dalle relative norme di attuazione».

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente assume la violazione, ad opera della disposizione regionale impugnata, della specifica competenza statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019.

Il previo confronto del ricorrente con le competenze legislative assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in conformità all'indirizzo espresso, tra le altre, nelle sentenze di questa Corte n. 25 del 2020 e n. 119 del 2019, porta a concludere nel senso che le

competenze in materia di «ordinamento degli enti locali» e di «finanze regionali e locali» della resistente richiamate dalla difesa regionale debbono essere esercitate in armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Pertanto le norme regionali in materia non possono inficiare ovvero depotenziare le finalità che disposizioni statali, come quelle recate dal d.lgs. n. 118 del 2011, perseguono per dare attuazione al principio della armonizzazione dei bilanci pubblici e dalla correlata unitarietà, a tal fine, del sistema contabile dello Stato nei suoi elementi essenziali.

In proposito, questa Corte ha già avuto modo di evidenziare che, significativamente, l'art. 1 del predetto decreto legislativo, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ha reso ancor più cogente l'obbligo per le Regioni di ottemperare alle previsioni dettate dal decreto stesso, stabilendo che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto».

3.2.2.– Viene, altresì, eccepita la inammissibilità della questione per difetto di interesse sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, la difesa regionale assume che il decorso del termine del 31 maggio 2019 – previsto dalla disposizione regionale impugnata per l'approvazione dei rendiconti – renderebbe irrilevante la sua declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Permane, difatti, l'interesse del ricorrente a conseguire una declaratoria in ordine alla competenza esclusiva dello Stato in materia, anche al fine di evitare la possibilità di interventi normativi replicativi ovvero emulativi di quello regionale impugnato.

Sotto altro profilo, la carenza di interesse viene motivata dalla resistente in base alla considerazione che la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata non potrebbe in ogni caso rimuovere il vizio lamentato dallo Stato.

Ciò in quanto la disposizione regionale sarebbe stata adottata in virtù dell'art. 29 (Termine di approvazione dei documenti contabili degli enti locali), comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», secondo cui «[g]li enti locali approvano i documenti contabili entro i termini previsti dalla normativa statale vigente, salvo diversa previsione di legge regionale»; disposizione che rimarrebbe valida anche in caso di accoglimento del ricorso in esame.

Innanzitutto, questa Corte rileva che costituisce preciso interesse dello Stato conseguire la rimozione dall'ordinamento della specifica disposizione impugnata, a prescindere dalla vigenza di norme legislative regionali che, secondo la difesa della resistente, ne costituirebbero il presupposto di legittimazione.

D'altro canto, la ricognizione del quadro normativo non conforta, a sua volta, l'assunto della difesa regionale.

Già l'art. 6 del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali) afferma che la potestà regionale di emanare norme in materia di bilanci e di rendiconti deve avvenire non solo nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di contabilità degli enti locali, ma anche delle disposizioni relative alla normalizzazione e al coordinamento dei conti pubblici di cui al Titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio) e al d.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 (Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335).

Alla luce di tale quadro normativo devono essere quindi letti l'art. 13 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta) e, a maggior ragione, la ricordata disposizione dell'art. 29, comma 1, della legge reg. n. 19 del 2015.

Una lettura costituzionalmente compatibile della predetta disposizione induce difatti a ritenere che essa non può legittimare interventi normativi della Regione che stabiliscano una diversa disciplina di aspetti così fondamentali dettati dalla normativa statale, poiché ciò determinerebbe la sostanziale elusione di quanto disposto dal ricordato ultimo periodo dell'art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. n. 126 del 2014 a tutela dell'effettività del principio costituzionale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (in tal senso, la già richiamata sentenza n. 80 del 2017).

Conseguentemente le misure adottabili in base alla predetta normativa regionale vanno circoscritte ad aspetti che completano e integrano la disciplina statale e che siano oggettivamente e strettamente correlati e funzionali a specifiche esigenze locali.

3.3.– Nel merito la questione è fondata.

L'iter argomentativo del ricorrente risulta persuasivo, in quanto coerente con la giurisprudenza di questa Corte in argomento (ex plurimis, sentenze n. 80 e n. 6 del 2017, n. 184 del 2016, n. 40 e n. 39 del 2014, e n. 60 del 2013).

In particolare, le diffuse argomentazioni svolte nelle pronunce n. 184 del 2016 e n. 80 del 2017 costituiscono punto di riferimento anche per la decisione dell'odierna questione.

Questa Corte ha già evidenziato che la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale, risulta funzionale a realizzare la unitaria rappresentazione dei dati della contabilità nazionale, e si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della "finanza pubblica allargata".

In questa prospettiva, il differimento del termine di uno degli adempimenti cardine di tale ciclo, quale è l'approvazione del rendiconto della gestione, non configura uno scostamento meramente formale, atteso che «la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale» e alla redazione delle connesse manovre finanziarie, operazioni che richiedono la previa conoscenza da parte dello Stato di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016).

Ne deriva che la tempistica dettata dal legislatore statale per l'approvazione dei documenti di bilancio, nel costituire elemento coesistente per il conseguimento dell'indicato obiettivo, è sottratta alla possibilità di interventi anche da parte delle Regioni a statuto speciale.

Ciò al fine di evitare una nuova frammentazione del quadro regolatorio, che la competenza esclusiva assegnata allo Stato in sede di riforma della Carta costituzionale ha inteso superare allo scopo di assicurare un contestuale, e dunque efficace, monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Del resto, il rilievo dell'ottemperanza del termine annuale dettato dalla disciplina statale per l'approvazione del rendiconto trova implicita conferma nel principio contabile generale costituito dalla "annualità" dell'approvazione dei documenti di bilancio, sia di previsione che di rendicontazione, contemplato all'Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, come affermato dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

In tale contesto, diversamente da quanto asserito dalla difesa regionale, non rileva, dunque, che lo scostamento stabilito dalla disposizione impugnata sia di un solo mese, tanto più ove si consideri che il presente giudizio afferisce a profili di competenza.

3.3.1.– La difesa regionale sostiene, in via gradata, una diversa linea argomentativa che fa leva sulla specifica funzione del rendiconto, rispetto alla cui approvazione sincronica non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionalmente rilevante, come invece nel caso dell'approvazione del bilancio preventivo.

A sostegno viene dedotta la diversità dei due strumenti e, specificamente, la funzione del rendiconto quale strumento che consente al corpo elettorale di verificare l'attuazione del programma proposto dagli amministratori. Tale funzione renderebbe l'approvazione del documento «non strumentale e servente rispetto al coordinamento della finanza pubblica».

L'argomentazione non è condivisibile.

Il rendiconto opera in termini di responsabilità degli amministratori per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa.

In tal modo esso assicura certamente anche la funzione evidenziata dalla difesa regionale che, tuttavia, tralascia di considerare la connotazione e le implicazioni prettamente giuridiche del rendiconto, come strumento di verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni, ai fini della chiusura del ciclo di bilancio attraverso il confronto con i dati previsionali.

La stessa magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato che il rendiconto della gestione «rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone gli eventuali spostamenti e analizzandone le ragioni» (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 10 ottobre 2018, n. 367/2018/PRSE; in termini adesivi, ex plurimis, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, deliberazione 4 dicembre 2019, n. 57/2019/PRSE).

L'esigenza del rispetto del termine posto dal legislatore statale è tanto più evidente ove si consideri che dall'approvazione del rendiconto decorre quello di trasmissione dei dati da parte dell'amministrazione interessata alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Diversamente, dunque, da quanto prospettato dalla resistente, il rendiconto assume, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, rilievo analogo a quello del bilancio di previsione, operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio.

Basti del resto rilevare che l'art. 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'allegazione del rendiconto al successivo bilancio di previsione, posto che la veridicità e attendibilità di quanto rappresentato in tale bilancio potrebbero essere negativamente incise dall'assenza ovvero dalla mancata approvazione del rendiconto.

Da qui l'esigenza ineludibile, ai fini dell'attuazione del principio dettato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che sia lo Stato a determinare una data unica e comune anche per l'approvazione del rendiconto da parte delle amministrazioni pubbliche, e che solo lo Stato possa, quindi, disporre un differimento dei termini previsti in via ordinaria per l'approvazione dei documenti di bilancio, ivi compreso il rendiconto, a ragione di sopraggiunte rilevanti esigenze.

4.– Il ricorrente dubita, poi, della legittimità costituzionale del comma 7 del medesimo art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, nella parte in cui conferma quanto stabilito dall'art. 6, comma 5-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 12 del 2018, già oggetto di impugnativa con il ricorso n. 67 del 2019.

Secondo la difesa statale la disposizione viola innanzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ciò perché non rispetta il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, stabilito dalla norma interposta di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, che impone che la potestà legislativa regionale sia esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», principi tra i quali rientrano quelli dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

4.1.– In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa regionale.

4.1.1.– In relazione alla dedotta circostanza che lo Stato impugni integralmente il comma 7 dell'art. 6 della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, per poi svolgere doglianze solo su taluni profili contemplati dalla disposizione, si evidenzia che il ricorrente censura la disposizione limitatamente alla parte in cui viene confermato quanto previsto dall'art. 6, comma 5-bis, della legge regionale n. 12 del 2018, ovvero dalla disposizione già oggetto di censura nel ricorso n. 67 del 2019. A ciò va, dunque, riferita la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale formulata dal ricorrente.

4.1.2.– Parimenti non sono condivisibili le deduzioni svolte dalla difesa regionale in ordine alla asserita motivazione per relationem del ricorrente, in riferimento alle argomentazioni addotte sulla stessa problematica nel ricorso n. 67 del 2019, riguardo alla violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

Difatti, come si è appena rilevato, il ricorrente, al di là di qualche incertezza lessicale, si limita a impugnare espressamente la disposizione regionale in riferimento alla sola lesione della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al parametro interposto costituito dalla disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Dunque la questione è proposta solo in riferimento a tale ultimo parametro, già evocato nella questione promossa in sede di ricorso n. 67 del 2019, rispetto al quale il ricorrente ripropone pedissequamente il medesimo iter argomentativo.

4.2.– Nel merito la questione non è fondata.

Nei confronti della censura in esame, valgono, difatti, le stesse considerazioni e conclusioni cui questa Corte è pervenuta nei confronti dell'analogha questione prospettata dal ricorrente nel ricorso n. 67 del 2019.

La già ravvisata non applicabilità diretta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste della disposizione dettata dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, evocata dal ricorrente come parametro interposto, comporta difatti la non configurabilità, neppure ad opera della disposizione in esame, della lesione costituzionale dedotta dal ricorrente, là dove conferma quanto previsto dalla prima disposizione impugnata con il ricorso n. 67 del 2019.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 24 aprile 2019, n. 4 (Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione per il triennio 2019/2021. Modificazioni di leggi regionali);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 1, recante «Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, e all'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 1 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, quarto comma, 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 4 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 2 dello 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 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

## **Sentenza: 21 ottobre 2020, n. 251**

**Materia:** sanità pubblica - ordinamento civile

**Parametri invocati:** art. 81, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, 120, secondo comma, Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale)

**Esito:** illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale).

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), in riferimento agli articoli 81 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, per l'articolo 1 e in riferimento agli articoli 81 e 117, terzo comma, Costituzione per gli articoli 2, 3 e 4.

Il ricorrente ritiene che la legge regionale, violi l'articolo 81 della Costituzione in considerazione dell'assenza di una reale copertura finanziaria (nonostante l'enunciazione della clausola di stile di invarianza di spesa, di cui all'art. 4), e violi anche l'articolo 120 della Costituzione nell'adottare disposizioni contrastanti con il piano di rientro della spesa sanitaria, invasive della competenza in materia del Commissario ad acta.

Il ricorrente ipotizza, più specificamente, che la legge della Regione Calabria 34/2019 intervenga in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nella materia "ordinamento civile" riservata alla competenza statale, laddove viene disposto il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 del contratto a tempo flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie e ospedaliere della Regione (art. 1); intervenga in violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica che stabiliscono limiti e vincoli alla spesa per il personale, laddove viene autorizzata la conclusione delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e lo scorrimento delle graduatorie fino al loro esaurimento (art. 2); infine laddove le medesime aziende sanitarie vengono autorizzate a stabilizzare il personale precario (art. 3).

La Corte ritiene fondate le questioni promosse nei confronti dei singoli articoli della legge regionale impugnata.

È innanzitutto fondata la dedotta lesione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ad opera della disposizione dettata dall'articolo 1 della legge regionale impugnata che dispone il rinnovo dei contratti flessibili. La Corte, entrando nel merito, afferma l'incompetenza della Regione Calabria a legiferare in materia di rapporto di lavoro del personale del servizio sanitario nazionale-regionale poiché attiene all'ordinamento civile, ambito riservato alla legge statale, che riconosce l'apporto fornito dall'autonomia collettiva. Essendo la disciplina del rapporto di lavoro nella sanità dettata dalla duplice fonte, normativa statale e contratto collettivo nazionale del comparto sanità, la norma regionale non può innovare, né derogare all'articolo 36 del decreto legislativo 165 del 2001 che prevede la stipula della suddetta tipologia contrattuale soltanto per comprovate esigenze

di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale. Per la Corte, l'impugnato articolo 1 della legge della Regione Calabria 34/2019 non correla il rinnovo dei contratti flessibili alle esigenze eccezionali e straordinarie previste dalla legge statale. La norma regionale deroga in tal modo la legge nazionale, invadendo la competenza normativa statale in materia di ordinamento civile, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, e per questo motivo ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale.

La Corte ha ritenuto fondate anche le questioni relative agli articoli 2 e 3 che autorizzano l'assunzione di personale a tempo indeterminato, utilizzando anche le graduatorie fino al loro esaurimento, e consentono la stabilizzazione del personale precario. Le due disposizioni regionali sono state dichiarate illegittime, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, per non osservare i principi di coordinamento della finanza pubblica che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche. Sull'asserita invarianza di spesa (art. 4), la Corte non ha rilevato elementi dimostrativi, mentre ha trovato conferma della grave situazione di disavanzo relativa all'anno 2019 e, pertanto, ha accolto la questione relativa alla violazione dell'articolo 81 della Costituzione per mancanza di copertura di spesa.

La censura di violazione dell'articolo 120 della Costituzione (per il contrasto delle disposizioni regionali impugnate con il piano di rientro della spesa sanitaria e la contestuale invasione della competenza del Commissario ad acta in materia) è stata, infine, ritenuta assorbita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria 34/2019 per le restanti questioni.

SENTENZA N. 251

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), e, in particolare, degli artt. 1, 2, 3 e 4 della medesima legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-9 dicembre 2019, depositato in cancelleria il 10 dicembre 2019, iscritto al n. 113 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito nella udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 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 la legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale), in riferimento agli artt. 81 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché, in particolare, l'art. 1, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e gli artt. 2, 3 e 4, in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'intera legge regionale, atteso il suo carattere normativo omogeneo e la mancanza di copertura finanziaria, nonché delle sue singole disposizioni.

In via preliminare e generale, il ricorrente assume che la legge regionale, nel suo complesso, viola l'art. 120, secondo comma, e l'art. 81 Cost., in quanto la Regione Calabria, avendo firmato l'accordo per il piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario ed essendo stata commissariata, non può adottare in materia di personale disposizioni che interferiscano con il compito assegnato al commissario di «razionalizzare e contenere la spesa del personale in coerenza con l'effettivo fabbisogno in applicazione della normativa vigente in materia», determinando effetti incompatibili con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale, nonché prive, comunque, di copertura.

In via subordinata il ricorrente propone due censure, rispettivamente riferite all'art. 1 e agli artt. 2 e 3 della legge regionale impugnata.

Relativamente alla disposizione recata dall'art. 1, il ricorrente ne eccepisce il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la previsione regionale – nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 del contratto a tempo determinato flessibile del personale che presta servizio presso le aziende sanitarie ospedaliere regionali, compresi i rapporti di lavoro cessati nell'ultimo periodo – invaderebbe la competenza statale in materia di «ordinamento civile», contrastando con le previsioni dell'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di rapporto di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni.

Infine, riguardo all'art. 2 – che prevede che entro il 31 dicembre 2019 ciascuna azienda sanitaria e ospedaliera regionale sia autorizzata a concludere le procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, nonché a procedere allo scorrimento delle graduatorie in corso di validità fino al loro esaurimento – e all'art. 3 – che autorizza tali aziende a concludere le procedure per la stabilizzazione del personale precario – il ricorrente assume che tali disposizioni comportino la violazione degli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

2.– Le questioni promosse nei confronti dei singoli articoli della legge regionale impugnata sono fondate.

Sebbene, in via principale, il ricorrente prospetti la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in ragione del contrasto dell'intervento normativo impugnato con il commissariamento del settore sanitario regionale, tale violazione, a ben vedere, verrebbe in evidenza solo qualora le singole disposizioni risultassero ascrivibili alla competenza regionale, il cui legittimo esercizio risulti, pertanto, temporaneamente impedito dal commissariamento.

Nel caso di specie, invece, tale evenienza non si realizza poiché le misure previste dai singoli articoli della legge regionale impugnata risultano eccedere, per i profili rispettivamente prospettati dal ricorrente, l'ambito di competenza della Regione Calabria, nonché violare l'art. 81 Cost.

2.1.– È innanzitutto fondata la dedotta lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ad opera della disposizione dettata dall'art. 1 della legge regionale impugnata.

Questa Corte ha ripetutamente ricondotto alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» la disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato (ex plurimis,

sentenze n. 231 e n. 72 del 2017) quale è quello del personale del servizio sanitario nazionale-regionale. In tale contesto è stato evidenziato il ruolo essenziale riconosciuto dal legislatore all'autonomia collettiva nel regolare aspetti salienti (ex plurimis, sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015), attraverso la dialettica fra fonte normativa e fonte contrattuale.

Nella fattispecie oggetto del ricorso assume rilievo quanto stabilito dall'art. 36 (Personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile) del d.lgs. n. 165 del 2001, evocato dal ricorrente come parametro interposto.

Il predetto articolo stabilisce limiti e modalità con cui le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a tali tipologie contrattuali di lavoro, nel rispetto della normativa dettata in materia di rapporto di lavoro nel settore privato o di quelle specifiche settoriali, prevedendo comunque che tali contratti possono essere stipulati «soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'articolo 35» del medesimo decreto legislativo.

Inoltre, l'art. 36 demanda ai contratti collettivi nazionali di lavoro la definizione di aspetti e profili della disciplina in materia. Nella fattispecie, è il Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto sanità, periodo 2016-2018 (in attesa di rinnovo) a dettare al Titolo V disposizioni in ordine alle tipologie flessibili del rapporto di lavoro nel settore.

Atteso tale quadro normativo, risulta evidente la violazione da parte della disposizione regionale della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

In particolare, la disposizione impugnata, nel disporre il rinnovo fino al 31 dicembre 2019 dei contratti flessibili del personale sanitario e perfino la reviviscenza di rapporti di lavoro già cessati, non correla, come previsto dalla disposizione statale, il ricorso ai contratti flessibili a reali esigenze eccezionali e straordinarie. In questo modo il ricorso alle tipologie contrattuali in esame si risolve in una modalità volta a sopperire a carenze di organico del settore sanitario, alle quali, invece, si deve far fronte attraverso le forme di reclutamento di personale previste dal legislatore nazionale per la pubblica amministrazione (ex plurimis, sentenza n. 217 del 2012).

2.2.– Parimenti fondata è la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, nei confronti delle disposizioni recate dagli artt. 2 e 3 della impugnata legge reg. Calabria n. 34 del 2019, concernenti, rispettivamente, la conclusione da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere regionali delle procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato e di quelle di internalizzazione del personale precario del comparto.

Questa Corte ha riconosciuto come principi di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni statali che stabiliscono limiti e vincoli al reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche ovvero relative alla stabilizzazione del personale precario, in quanto incidono sul rilevante aggregato di finanza pubblica costituito dalla spesa per il personale (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2018, n. 277 del 2013, n. 148 e n. 139 del 2012; con la sentenza n. 18 del 2013 era già stata dichiarata l'illegittimità di disposizioni della stessa Regione Calabria in materia di stabilizzazione di personale precario del servizio sanitario).

Come rilevato dalla difesa statale, gli artt. 2 e 3 della legge impugnata non prevedono il puntuale rispetto delle disposizioni statali in materia, poiché nell'art. 2 manca in proposito qualsiasi riferimento, mentre l'art. 3 si limita a un generico e insoddisfacente richiamo «al rispetto della normativa vigente in materia».

2.3.– In ogni caso gli interventi previsti dalle disposizioni della legge regionale impugnata ledono il parametro dell'art. 81 Cost., stante la inidoneità della clausola finanziaria complessivamente posta dall'art. 4 della legge regionale, secondo cui dalla sua attuazione «non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale».

Difatti, la previsione dell'art. 4 della legge regionale impugnata, nel risultare meramente assertiva e apodittica, si risolve in una clausola di stile.

Invero, le misure previste comportano, ex se, effetti finanziari in termini di spesa per il personale, mentre mancano elementi dimostrativi della dedotta invarianza di spesa per il bilancio regionale.

Del resto, il ricorrente ha rappresentato che i tavoli di monitoraggio per la verifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario del settore sanitario regionale hanno confermato la presenza di un deficit non coperto per l'anno 2018 e prospettato anche per l'anno 2019 una grave situazione di disavanzo.

3.– L'acclarata illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 34 del 2019 per violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» e degli artt. 2 e 3 per incoerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per assenza di idonea copertura finanziaria, nel comportare l'assorbimento della censura sollevata in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost., conduce a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge impugnata.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 4 ottobre 2019, n. 34 (Provvedimenti urgenti per garantire l'erogazione dei servizi sanitari in ambito regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

## **Sentenza: 4 novembre 2020, n. 255**

**Materia:** servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera e), Cost; art. 3, primo comma dello Statuto speciale per la Sardegna

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (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”), in particolare art. 1, comma 5

**Esito:** non fondatezza delle questioni sollevate

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16 (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”) e in particolare l’art. 1, comma 5, di tale legge regionale.

Quest’ultima norma autorizza la Regione a finanziare annualmente l’Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna - entro predefiniti limiti di spesa - per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118.

Secondo la parte ricorrente la normativa regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l’art. 57 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore, che consentirebbe l’affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria, soltanto alle organizzazioni di volontariato. Ne conseguirebbe la violazione della potestà esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; nonché la violazione dell’art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), secondo cui la potestà legislativa regionale è esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

In via preliminare, la Corte precisa che la parte ricorrente motiva le proprie censure solo riguardo all’art. 1, comma 5, della l.r. Sardegna 16/2019, per cui lo scrutinio di costituzionalità va limitato a tale disposizione.

Nel merito la questione non è fondata.

L’affidamento del servizio di emergenza e urgenza presenta profili attinenti anche alla tutela della concorrenza, specie ove vi siano discipline di favore per gli enti del Terzo settore. La normativa europea, e nello specifico la direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, consente tuttavia agli Stati membri di adottare, *per attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l’affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici. Inoltre, la direttiva esclude dal suo campo di applicazione alcuni specifici servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e*

*associazioni senza scopo di lucro, tra cui è individuato proprio il trasporto sanitario di emergenza e urgenza.*

La normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che lascia impregiudicata la facoltà di affidare i medesimi servizi sociali individuati dalla direttiva 2014/24/UE attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, escludendoli dal campo di applicazione del medesimo codice; e che prevede per altri servizi sociali specifiche discipline, facendo espressamente salve le diverse modalità previste dal Codice del Terzo settore.

Tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali rientra la convenzione. Sulla materia è intervenuto l'art. 56 del Codice del Terzo settore, che ha abrogato la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Ai sensi di tale disposizione, le amministrazioni pubbliche "possono sottoscrivere, con le organizzazioni e le associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato". Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione dei soggetti "con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime".

L'art. 57 del Codice del Terzo settore prevede a sua volta la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, alle sole organizzazioni di volontariato, richiedendo per tale tipologia di convenzioni specifici requisiti.

Infine, il Codice del Terzo settore stabilisce che le cooperative sociali restano disciplinate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali); aggiungendo che le disposizioni dello stesso Codice si applicano agli enti del Terzo settore oggetto di una disciplina speciale solo in quanto compatibili e non derogate da tale disciplina.

Entro siffatta cornice la Regione autonoma Sardegna, già in attuazione della normativa antecedente al Codice del Terzo settore, è intervenuta a disciplinare lo strumento della convenzione con due atti normativi: la legge regionale 13 settembre 1993, n. 39, relativa alle convenzioni con le organizzazioni di volontariato; e la legge regionale 22 aprile 1997, n. 16, inerente le convenzioni con le cooperative sociali.

La Corte sottolinea poi come, in riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza, in attuazione delle suddette norme regionali la Regione autonoma Sardegna abbia adottato specifici schemi di convenzione, limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato.

Fatte queste premesse, il giudice delle leggi si sofferma sull'art. 1, comma 5, della l.r. Sardegna 16/2019, oggetto d'impugnazione.

La norma stanZIA le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive.

Tale disposizione pertanto, - così argomenta la Corte - non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, pur facendo riferimento alle convenzioni con gli enti del Terzo settore.

La formulazione impiegata non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo fra l'altro ricorso ad una qualificazione di carattere fiscale, quella di onlus, *poco consona* a tal fine.

Tuttavia, la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del Terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato *non trova la sua fonte nella disposizione impugnata*, bensì nelle norme che regolano la materia, come attuate dalla Regione autonoma Sardegna.

In questo senso, la norma censurata non è idonea a ledere l'art. 57 del Codice del Terzo settore, *che semmai sarebbe intervenuto sugli aspetti regolati dalla previgente legislazione regionale.*

Inoltre, non è pacifico che l'art. 57 del Codice del Terzo settore *abbia voluto limitare l'istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, restringendo il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al Codice dei contratti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica.*

SENTENZA N. 255

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale 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)», e «in particolare dell'art. 1, comma 5», della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-22 novembre 2019, depositato in cancelleria il 27 novembre 2019, iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri 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 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la 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)» e «in particolare» l'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale.

1.1.– Tale disposizione prevede che «[l]a Regione è autorizzata a finanziare annualmente l'AREUS per le attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il Servizio di emergenza-urgenza 118. La spesa è quantificata in euro 5.000.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 (missione 13 - programma 02 - titolo 1). A decorrere dall'anno 2022, al finanziamento della medesima spesa si provvede, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, 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 successive modifiche e integrazioni, nei limiti dello stanziamento annualmente iscritto, per le medesime finalità, in conto della missione 13 - programma 02 - titolo 1 con le relative leggi annuali di bilancio».

2.– Secondo la parte ricorrente, facendo riferimento allo strumento della convenzione per soggetti quali le cooperative sociali e le associazioni onlus, la normativa regionale impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 57 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», che consentirebbe l'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria, soltanto alle organizzazioni di volontariato.

2.1.– In tal modo, il legislatore regionale sarebbe intervenuto su profili ascrivibili alla materia della tutela della concorrenza, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Inoltre, sarebbero violati i limiti dettati dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), secondo cui la potestà legislativa regionale è esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

3.– In via preliminare, va precisato che la parte ricorrente impugna tutta la legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 e «in particolare» l'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale, argomentando però le proprie censure solo riguardo a tale specifica disposizione.

Pur nell'imprecisa formulazione della questione, deve pertanto ritenersi che la stessa abbia ad oggetto il solo art. 1, comma 5, della citata legge regionale, a cui va quindi limitato lo scrutinio di questa Corte.

4.– Sempre in via preliminare la difesa della Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, in particolare per quanto concerne l'individuazione delle competenze statutarie, limitandosi la parte ricorrente a indicare i vincoli previsti per la potestà legislativa regionale di cui all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, senza specificare quale limite sarebbe stato violato, né in cosa consisterebbe tale violazione.

4.1.– L'eccezione non è fondata.

4.1.1.– Vero è che l'Avvocatura generale dello Stato non specifica a quali competenze statutarie andrebbe ricondotta la disciplina in questione, la quale, attenendo ai servizi socio-sanitari, parrebbe semmai riconducibile all'art. 4, primo comma, lettere h) e i), dello statuto regionale, ossia alle materie «assistenza e beneficenza pubblica» e «igiene e sanità pubblica». Disposizioni che, tra l'altro, delineano forme di autonomia meno ampie rispetto a quelle individuate dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nella specie la «tutela della salute» (sentenza n. 134 del 2006) e i «servizi sociali».

Nondimeno, questa Corte ha più volte sottolineato che l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione quando dal ricorrente siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16 del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017). Il ricorrente, inoltre, può comunque dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa ecceda dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (così la sentenza n. 151 del 2015).

Nel caso di specie, sebbene non possa negarsi la poca precisione delle censure, può comunque ritenersi che le stesse si fondino sul presupposto che l'art. 57 cod. terzo settore opera comunque quale limite alla potestà legislativa regionale, sia considerando l'assetto di competenze di cui al Titolo V, Parte II, della Costituzione, sia quello regolato dallo statuto speciale. La qual cosa, sebbene siano invocati i limiti alla competenza primaria della Regione, varrebbe in ogni caso anche considerando, più correttamente, le competenze statutarie di tipo concorrente, soggette anche al rispetto dei principi fondamentali della materia.

5.– Nel merito la questione non è fondata.

5.1.– Come accennato, la disposizione regionale impugnata interviene nella disciplina dei servizi socio-sanitari, nella specie il servizio di emergenza e urgenza, riguardo al quale, per quanto concerne l'affidamento del servizio, vengono effettivamente in gioco anche profili attinenti alla «tutela della concorrenza», specie ove s'introducano discipline di favore per gli enti del terzo settore (si vedano le sentenze n. 131 del 2020, n. 185 del 2018 e n. 286 del 2016).

Va sottolineato che, ai sensi della direttiva 2014/24/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, resta in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l'affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito. Inoltre, il considerando n. 28 e l'art. 10, lettera h), della direttiva escludono dal campo di applicazione della stessa taluni specifici servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, tra cui è individuato proprio il trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

La normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che lascia impregiudicata la facoltà di affidare i medesimi servizi sociali individuati dalla direttiva 2014/24/UE attraverso modalità diverse dall'appalto di servizi, escludendoli dal campo di applicazione del medesimo codice (art. 17), e prevede per altri servizi sociali specifiche discipline; in relazione a queste, sono oggi espressamente fatte salve le diverse modalità previste dal codice del terzo settore (artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, come modificati, rispettivamente, dall'art. 8, comma 5, lettere 0a, a-quater, e c-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

5.2.– Tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali rientra senz'altro la convenzione.

Così, già l'art. 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato) e l'art. 30 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), regolavano le convenzioni, rispettivamente, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Per quanto riguarda le cooperative sociali, la disciplina si ritrova nella legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), la quale, all'art. 9 stabilisce che le Regioni determinino le modalità di raccordo dell'attività dei servizi socio-sanitari con le cooperative sociali e che adottino convenzioni-tipo per regolare i rapporti tra queste ultime e le amministrazioni pubbliche.

Con specifico riferimento al settore sanitario va poi ricordato l'art. 1, comma 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), che regola gli accordi tra il Servizio sanitario nazionale e le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo, rinviando all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale) per l'individuazione di tali soggetti.

Sulla materia è intervenuto l'art. 56 cod. terzo settore, che ha abrogato la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Ai sensi di tale disposizione, le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del terzo settore, quando siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato e abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale e prevedano esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione deve comunque avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime.

L'art. 57 cod. terzo settore, invece, prevede la facoltà per le amministrazioni di affidare il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in via prioritaria e tramite convenzioni per l'affidamento diretto, alle sole organizzazioni di volontariato. Per tale tipologia di convenzioni sono previsti specifici e ulteriori requisiti rispetto al già ricordato art. 56. In primo luogo, non venendo richiamato il comma 1 di tale articolo, le stesse possono essere disposte anche in assenza della valutazione preliminare di maggior favore rispetto al mercato. In secondo luogo, è necessario che l'affidamento diretto garantisca l'espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà. Da ultimo, si richiede l'adesione dei potenziali affidatari a una rete associativa, nonché l'accreditamento ai sensi della normativa regionale in materia.

Infine, è in questa sede rilevante che, in riferimento alle cooperative sociali, il codice del terzo settore prevede che restino disciplinate dalla legge n. 381 del 1991 (art. 40), aggiungendo che le disposizioni dello stesso codice si applicano agli enti del terzo settore oggetto di una disciplina speciale solo in quanto compatibili e non derogate da tale disciplina (art. 3, comma 1).

5.3.– Entro tale cornice la Regione autonoma Sardegna, già in attuazione della normativa antecedente al codice del terzo settore, è intervenuta a regolare lo strumento della convenzione.

Così, l'art. 13 della legge della Regione autonoma Sardegna 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) stabilisce, per le convenzioni con le organizzazioni di volontariato, che le stesse vengano stipulate sulla base dell'esperienza specifica maturata nel settore di attività oggetto della convenzione, delle qualifiche professionali dei volontari, della spesa prevista per il rimborso del costo delle prestazioni e delle modalità di formazione e aggiornamento dei volontari.

Riguardo alle cooperative sociali, l'art. 11 della legge della Regione autonoma Sardegna 22 aprile 1997, n. 16 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale), in attuazione della legge n. 381 del 1991, ha attribuito alla Giunta regionale l'adozione di appositi schemi di convenzione-tipo, mentre l'art. 14 della medesima legge regionale prevede, per l'aggiudicazione della gestione dei servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi, una valutazione comparata costi-qualità desunta su omologhi servizi pubblici o privati.

Con specifico riferimento al servizio territoriale di soccorso di emergenza e urgenza, in attuazione delle indicate norme regionali, la Regione autonoma Sardegna ha adottato specifici schemi di convenzione (da ultimo con deliberazione della Giunta regionale della Sardegna 22 febbraio 2019, n. 9/35), limitati alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato.

5.4.– Ciò precisato, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, oggetto d'impugnazione, stanZIA le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021 relativamente alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive.

Tale disposizione, pertanto, non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del terzo settore. Si tratta di una formulazione probabilmente poco felice, in particolare in quanto non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo tra l'altro ricorso a una qualificazione di carattere fiscale, quella di onlus, di per sé poco consona a individuare precisamente gli affidatari del servizio in questione.

Ciò non toglie, tuttavia, che la possibilità di affidare il servizio di emergenza e urgenza tramite convenzione a enti del terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato non trova la sua fonte nella disposizione impugnata, bensì nelle ricordate norme che regolano la materia, come attuate dalla Regione autonoma Sardegna.

In tal senso, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019 risulta inidoneo a ledere l'art. 57 cod. terzo settore, che semmai sarebbe intervenuto sugli aspetti regolati dalla previgente legislazione regionale.

5.5.– D'altra parte, non è di palmare evidenza che il citato art. 57 abbia voluto limitare l'istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, come dedotto dalla parte ricorrente, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla ricordata normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica.

La disposizione è esplicita nell'indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato «in via prioritaria». Il che pone un problema interpretativo di soluzione non univoca, sul quale non fornisce argomenti la difesa dello Stato, così come non li fornisce riguardo

all'applicabilità dell'art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il codice del terzo settore e la legge n. 381 del 1991, che lo stesso codice sembra qualificare come disciplina speciale.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, 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)», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 novembre 2020.

## **Sentenza: 4 novembre 2020, n. 257**

**Materia:** impiego pubblico

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Artt. 1, 3, c. 4°, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 09/12/2019, n. 16. (*Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro*)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Con la sentenza in oggetto la Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità della legge della Regione Molise n. 16/2019 (*Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro*).

La legge impugnata istituisce una “Struttura multifunzionale di orientamento” a supporto delle attività concernenti i servizi per il lavoro e l’organizzazione del sistema di orientamento permanente (artt. 1, 3, comma 4, e 6) prevedendo l’impiego presso di essa del personale iscritto all’albo regionale degli operatori della formazione professionale in posizione di distacco, previa stipula di apposita convenzione con l’ente di provenienza (artt. 15, 16, 18 e 20).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ne censura l’illegittimità per violazione degli articoli 3, 97 e 117co. 2 lett. l) Cost. in relazione all’art. 36 d.lgs. n. 165/2001 (*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)

Infatti secondo il ricorrente la struttura creata dalla legge regionale avrebbe natura permanente e funzioni con carattere di organicità e sistematicità tali da configurare una forma di internalizzazione di personale privato (in posizione di distacco presso la struttura) presso la Regione, in palese contrasto con l’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tale norma infatti impone alle pubbliche amministrazioni di approvvigionarsi di personale facendo ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato e consente di ricorrere a contratti di lavoro subordinato nelle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell’impresa, ma solo per sopperire a comprovate esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale.

La legge regionale oggetto di censura determinando la sistematica utilizzazione di personale privato per lo svolgimento di compiti regionali, aggirerebbe le prescrizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 invadendo, da un lato, la materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; dall’altro lato, eludendo le norme relative alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, in violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte accoglie l’impugnazione in primo luogo con riferimento alla violazione dell’art. 117 co. 2 lett. l) Cost. evidenziando il contenuto delle disposizioni oggetto del giudizio che prevedono: l’istituzione di una struttura di supporto all’attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro per sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), la definizione dei compiti della suddetta struttura come complementari rispetto ai servizi regionali del lavoro e della

formazione (art. 6), l'impiego del personale iscritto nell'albo regionale degli operatori della formazione professionale (art. 15), il procedimento per la selezione e il collocamento (art. 16), l'applicazione dell'istituto del distacco, fermo restando il rapporto di lavoro con l'ente o con l'organismo di formazione (art. 18), la stipula delle convenzioni in forza delle quali avviene il distacco (art. 20), la durata di queste ultime (art. 22), gli obblighi derivanti dalle convenzioni (art. 23), e quelli del personale utilizzato presso la struttura multifunzionale di orientamento (art. 26).

Tutte le disposizioni richiamate attengono alla regolazione del rapporto di lavoro (disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale della pubblica amministrazione), e rientrano quindi nella materia dell'ordinamento civile riservata in via esclusiva allo Stato.

Rileva inoltre la Corte come l'art. 36 co. 2 del d.lgs. 165/2001 consente alle pubbliche amministrazioni di ricorrere a istituti di diritto privato previsti dalla normativa sul lavoro, ma soltanto per specifiche esigenze temporanee di carattere eccezionale e può trovare applicazione «esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche».

L'istituto del distacco, che ha la sua regolamentazione nell'art. 30 del d.lgs. 276/2003 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), trova invece nella legge regionale impugnata una disciplina che non ha riscontro nell'art. 30 d.lgs. 276/2003.

Il distacco ha infatti come connotati essenziali l'interesse del datore di lavoro "distaccante" a porre i propri dipendenti a disposizione di un altro soggetto e la temporaneità del distacco con conseguente possibilità di far cessare lo stesso in qualunque momento ciò risponda all'interesse del datore di lavoro distaccante.

Questi elementi essenziali dell'istituto mancano nella disciplina data dalla legge regionale impugnata: essa infatti prevede la creazione di apposita struttura e l'utilizzazione del personale dipendente da enti e organismi di formazione professionale in modo stabile, per sopperire a carenze di organico degli uffici regionali: quindi il distacco risulta rispondere all'interesse dell'amministrazione regionale e non invece a quello del datore di lavoro distaccante.

Manca inoltre il requisito della temporaneità: si tratta infatti di una utilizzazione tendenzialmente permanente del personale distaccato in quanto non è data la possibilità agli enti e organismi di provenienza del personale di risolvere anticipatamente la convenzione e quindi la possibilità di far cessare il distacco.

La legge regionale è pertanto intervenuta nella materia ordinamento civile non limitandosi a richiamare l'istituto del distacco ma disciplinandolo in modo peculiare e divergente dalla fattispecie legale statale.

La disciplina regionale comporta inoltre una sostanziale internalizzazione di personale privato nell'organico regionale e si pone quindi in contrasto anche con i principi di uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Da qui l'illegittimità di tutti gli articoli impugnati.

SENTENZA N. 257

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-13 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 17 febbraio 2020, iscritto al n. 17 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 Molise;

udito nella udienza pubblica del 4 novembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri 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 4 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20,

22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro), in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione all'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Sono oggetto di censura le norme con cui la Regione Molise ha istituito una «Struttura multifunzionale di orientamento» a supporto delle attività concernenti i servizi per il lavoro e l'organizzazione del sistema di orientamento permanente (artt. 1, 3, comma 4, e 6) e ha previsto di impiegare presso tale struttura il personale iscritto all'albo regionale degli operatori della formazione professionale in posizione di distacco, previa stipula di apposita convenzione con l'ente di provenienza (artt. 15, 16, 18 e 20).

Secondo la difesa dello Stato la natura permanente della struttura multifunzionale di orientamento e l'organicità e sistematicità delle sue funzioni, al cui espletamento sono chiamati i dipendenti distaccati, deporrebbero nel senso di una forma di internalizzazione di personale privato presso le amministrazioni pubbliche in contrasto con l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone a queste ultime di approvvigionarsi di personale facendo ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato, salva la possibilità di ricorrere a 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, ma solo per sopperire a comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale.

Invero, la sistematica utilizzazione di personale privato per lo svolgimento di compiti regionali, traducendosi in un aggiramento delle prescrizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, determinerebbe l'invasione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e violerebbe i principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.– Le questioni sono fondate innanzitutto in riferimento all'evocato parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

3.– La legge regionale impugnata, con gli artt. 1, 3 comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26, ha puntualmente previsto, rispettivamente: l'istituzione di una struttura di supporto all'attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro per sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), la definizione dei compiti della suddetta struttura come complementari rispetto ai servizi regionali del lavoro e della formazione (art. 6), l'impiego del personale iscritto nell'albo regionale degli operatori della formazione professionale (art. 15), il procedimento per la selezione e il collocamento (art. 16), l'applicazione dell'istituto del distacco, fermo restando il rapporto di lavoro con l'ente o con l'organismo di formazione (art. 18), la stipula delle convenzioni in forza delle quali avviene il distacco (art. 20), la durata di queste ultime (art. 22), gli obblighi derivanti dalle convenzioni (art. 23), e quelli del personale utilizzato presso la struttura multifunzionale di orientamento (art. 26).

4.– La 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).

5.– Il legislatore nazionale, con la novella di cui all'art. 9, comma 1, lettera b), 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», ha modificato l'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 consentendo, in un'ottica di flessibilizzazione, l'utilizzazione da parte della pubblica amministrazione di istituti di diritto privato previsti dalla normativa sul lavoro; in particolare l'istituto del distacco è regolato dall'art. 30, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Ma la norma statale, come rilevato nel ricorso, prevede l'utilizzazione di forme flessibili mutate dal diritto privato solo per specifiche esigenze temporanee di carattere eccezionale e può trovare applicazione «esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche».

6.– Con il distacco, così come regolato dal diritto privato del lavoro, il «datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa» (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 276 del 2003).

La previsione della legge regionale impugnata istituisce invece una peculiare ipotesi di distacco che non ha riscontro nel ricordato istituto civilistico; infatti, sono connotati essenziali di quest'ultimo l'interesse dell'imprenditore distaccante e la temporaneità del distacco, a cui consegue la possibilità di farlo cessare in ogni tempo in relazione alla durata dell'interesse del datore di lavoro distaccante: condizioni queste tutte contraddette dalla legge regionale impugnata.

7.– La Regione Molise ha previsto, a propri fini, l'utilizzazione dei lavoratori dipendenti dagli enti e dagli organismi di formazione professionale per sopperire a carenze di organico dei propri uffici, creando un'apposita struttura di supporto ai servizi del lavoro e della formazione che l'organico regionale non era in grado di assicurare.

Inoltre, contrasta con l'istituto del distacco la natura tendenzialmente permanente dell'utilizzazione dei lavoratori, in quanto funzionale all'assolvimento dei compiti della struttura multifunzionale di orientamento, e l'impossibilità per gli enti e gli organismi privati di formazione professionale titolari del rapporto di lavoro, di far cessare l'utilizzazione, essendo loro preclusa la possibilità di risolvere la convenzione.

Pertanto, la Regione Molise ha indebitamente legiferato in materia rimessa all'ordinamento civile non limitandosi a richiamare l'istituto del distacco, ma disciplinandolo in maniera peculiare e divergente dalla fattispecie legale.

Peraltro, tale disciplina regionale, comportando una tendenziale "internalizzazione" di personale privato nell'organico regionale, viola, non solo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ma altresì il principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

8.– Siamo, dunque, in presenza di una disciplina regionale incompatibile con quella statale, per presupposti e regolamentazione, e che, in ragione dello stretto rapporto funzionale tra la struttura multifunzionale di orientamento e l'illegittimo distacco utilizzato per la sua realizzazione, comporta

che l'istituenda struttura regionale sia funzionalmente correlata all'utilizzazione sistematica del personale privato.

Pertanto, tutti gli articoli impugnati della legge reg. Molise n. 16 del 2019 sono illegittimi per contrasto con tutti i parametri evocati.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 9 dicembre 2019, n. 16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2020.

## **Sentenza: 3 novembre 2020, n. 258**

**Materia:** ambiente energia

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 3, 10, 11, 12, 16, della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia)

### **Esito**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a) della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;
- 5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019.

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia edilizia).

Sono stati impugnati:

- l'art. 3 (Piano regionale dell'idrogeno),
- l'art. 10 (Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali),
- l'art. 11 (Disciplina delle modifiche sostanziali e non sostanziali),
- l'art. 12 (Rinnovo del titolo abilitativo) e
- l'art. 16 (Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale).

La legge reg. Puglia n. 34 del 2019, si propone, in generale, di valorizzare l'idrogeno come combustibile alternativo alle fonti fossili attraverso la sua produzione con energia elettrica ottenuta da fonte rinnovabile; di favorire l'ammodernamento degli impianti eolici e fotovoltaici, semplificando le procedure per gli interventi di potenziamento o rifacimento e, al contempo, ricercando il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto paesaggistico. Il legislatore pugliese dichiara di agire nel solco degli obiettivi condivisi a livello internazionale ed europeo sulla promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e sulla semplificazione dei procedimenti per gli interventi migliorativi del rendimento di tale genere di impianti.

Il ricorrente lamenta, da un lato, il contrasto tra gli artt. 3 e 10 della legge regionale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, derivante dalla violazione delle norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) sulla valutazione ambientale strategica (VAS) e sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) di piani e progetti riguardanti la produzione di energia da fonti rinnovabili, e, dall'altro lato, il contrasto tra gli artt. 11, 12 e 16 della legge regionale e l'art. 117, terzo comma, Cost., derivante dalla violazione delle norme statali sulle procedure per l'abilitazione all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che fissano i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia.

In breve:

la Corte dichiara l'illegittimità di due disposizioni della legge della Regione Puglia 34/2019: artt.10 e 12.

Alla dichiarazione di illegittimità dell'art. 10 della l.r. 34/20191 che introduce alcune fattispecie di esonero dalla valutazione di impatto ambientale degli impianti fotovoltaici e eolici, la Corte perviene ritenendo sussistente una violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente e in particolare osservando che:

- non spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale;
- lo Stato in questa materia ha adottato linee guida<sup>2</sup> che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA, prevedendo che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, definisca i criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la verifica di impatto ambientale per l'assenza di effetti significativi sull'ambiente;
- sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, "è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

Alla dichiarazione di illegittimità dell'art.12 della l.r. 34/20193 che introduce nuove condizioni non previste dal legislatore statale per il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici la Corte perviene osservando che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Più nel dettaglio.

La Corte dichiara l'infondatezza delle censure relative all'articolo 3 l.r. Puglia 34/2019, che prevede che la Giunta regionale "approva il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI). Il PRI: a) analizza lo stato delle conoscenze tecnologiche e le prospettive di sviluppo della ricerca applicata all'idrogeno; b) definisce gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di tre anni; c) individua gli interventi regionali di promozione e sostegno dei settori legati alla filiera dell'idrogeno prodotto da energia da fonte rinnovabile al fine di razionalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili; d) definisce gli ambiti di ricerca e di ricerca applicata da sostenere; e) evidenzia le risorse finanziarie destinate all'attuazione del PRI; f) prevede strumenti di verifica dello stato di attuazione del PRI". Stabilisce poi, al suo ultimo comma, che, "tenendo conto delle finalità, degli obiettivi e delle azioni di cui alle presenti disposizioni, la Regione aggiorna gli atti di programmazione generale e il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui all'articolo 2, della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)".

Il Governo lamenta che il PRI possa sottrarsi alla VAS, prescritta dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente) per i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. Il legislatore pugliese, omettendo di precisare che il PRI va sottoposto alla VAS, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui le disposizioni del codice assunto a norma interposta rappresentano diretta espressione.

La Corte ritiene che la legge regionale, esaminata nel suo insieme, **permette di interpretare l'art. 3 nel senso che il PRI non sia sottratto alla VAS**, essendo così esclusa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La corretta lettura delle norme regionali deriva dalla loro considerazione sistematica.

La Corte dichiara fondata la censura di illegittimità dell'articolo 10 l.r. Puglia 34/2019.

Tale disposizione infatti, dopo aver stabilito, come disposto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006, che, per i progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, può chiedersi una valutazione preliminare degli impatti ambientali, prevede, al comma 2, che "all'esito della valutazione preliminare, i progetti di cui al comma 1 non sono comunque assoggettati al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a VIA a condizione che prevedano: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 50 per cento del totale di aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 20 per cento della superficie radiante precedentemente installata o una riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 20 per cento di quella precedentemente occupata". Secondo la Corte, l'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. D'altronde, proprio sulla scorta di tale ultima considerazione, l'analisi tecnico-normativa resa dal Servizio affari e studi giuridici e legislativi al Consiglio regionale della Puglia rilevava profili di contrasto con la legislazione statale e, così, un possibile vizio di legittimità costituzionale dell'art. 10.

Il codice dell'ambiente prevede che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d) e b). Il medesimo Allegato, al punto 8, lettera t), prevede inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere "notevoli impatti negativi sull'ambiente" (se le modifiche o estensioni non si possano ricomprendere nelle soglie previste nell'Allegato III, caso in cui vi sarebbe la necessità di effettuare direttamente la VIA).

Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA. Le Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome (Allegato IV alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006), allegate al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2015, n. 52, stabiliscono, tra l'altro, al punto 6., che "[...] il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, tenendo conto delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e per determinate categorie progettuali dalle stesse individuate: [...] definisce criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità". Demandano, così, all'autorità centrale la possibilità di prendere le decisioni che il legislatore pugliese ha autonomamente assunto nell'art. 10 impugnato. La Corte si richiama ad uno specifico precedente, secondo cui le regole contenute nel citato decreto sono da considerarsi vincolanti (sentenza n. 286 del 2019).

In assenza di standard in base ai quali possa presumersi che le varianti abbiano impatti negativi sull'ambiente, il legislatore statale ha introdotto, con la riforma di cui al 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), la procedura di valutazione preliminare (altresì detta procedura di pre-screening), che consente all'operatore del settore che vuole procedere alla modifica o estensione dell'impianto, se ritiene che siano assenti impatti ambientali significativi e negativi, di richiedere all'autorità competente una

valutazione preliminare con cui ottenere l'indicazione di quale procedura seguire: se quella di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 6, cod. ambiente), se quella di VIA (art. 6, comma 7, cod. ambiente), oppure se trattasi di progetto che non necessita di tali procedure valutative.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. All'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE si prevedeva che “[...] per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante: a) un esame del progetto caso per caso; o b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro. Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b)”. E la direttiva 2014/52/UE, che ha modificato quell'articolo, ha disposto, all'art. 1, paragrafo 4, lettera a), che “gli Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale [...]”.

Lo Stato italiano ha stabilito, negli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, quali piani e progetti devono essere sottoposti alle procedure valutative e ha poi introdotto la procedura di valutazione preliminare, che ha il pregio di orientare l'operatore verso la corretta procedura da seguire per autorizzare le modifiche dell'impianto. Ha sinora evitato di indicare quali progetti d'intervento sugli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, rispondendo a criteri fissi, risultino automaticamente esenti da verifiche dei loro impatti ambientali.

La ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato.

La Corte conclude quindi che non spetta alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Si ribadisce che, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, “è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale” (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019). La Corte ha affermato in precedenza che la disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018).

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La Corte dichiara infondate le censure formulate all'articolo 11 della legge regione Puglia 34/2019.

La Corte ritiene fondate le censure formulate nei confronti dell'articolo 12 della l.r. Puglia 34/2019.

L'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 stabilisce al comma 1 che: “ Al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 8, il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente, per una durata pari a quella autorizzata dal titolo abilitativo originario, può essere disposto a condizione che si preveda l'esecuzione di uno degli interventi di cui all'articolo 11 e: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 40 per cento del totale degli aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 15 per cento della superficie radiante precedentemente installata o la riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 15 per cento di quella precedentemente occupata”. Il medesimo articolo, ai commi successivi, descrive dettagliatamente il procedimento che occorre seguire per ottenere il rinnovo e gli oneri che gravano a tali fini sugli operatori.

**Secondo la Corte l'art. 12 impugnato non rispetta i principi fondamentali della materia fissati dalla legge statale.**

La disciplina delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo. La Corte non ritiene di condividere la tesi della Regione secondo cui il legislatore pugliese avrebbe rispettato canoni di proporzionalità e adeguatezza nel prevedere due possibilità alternative per gli operatori del settore interessati al rinnovo: per chi avesse rispettato le condizioni di cui al comma 1 dell'art. 12, vi sarebbe l'opportunità di accedere a una procedura semplificata; per chi non fosse in grado di rispettare tali condizioni, residuerebbe la possibilità di ottenere il rinnovo attraverso le ordinarie, ma più gravose, procedure abilitative previste nelle leggi statali.

Il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia non spetta al legislatore regionale. È infatti lo Stato che, in attuazione della normativa europea, ha il compito di dettare norme ispirate “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” (sentenza n. 106 del 2020), al fine di favorire gli investimenti nel settore (in tal senso, sentenze n. 86 del 2019 e n. 177 del 2018).

Per altro verso, La Corte ha anche precisato che “il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale” quando gli aggravati procedurali previsti dalla legge regionale “possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti” (sentenza n. 286 del 2019). Sarebbe illegittimo “far derivare dal diverso impatto ambientale degli impianti esistenti conseguenze in materia di rinnovo del titolo abilitativo”: il mancato rispetto delle condizioni prescritte dall'art. 12 può determinare l'impossibilità di ottenere il rinnovo del titolo e, dunque, l'impossibilità di proseguire l'attività di produzione d'energia eolica o fotovoltaica. La Corte, richiamandosi alla precedente consolidata giurisprudenza, ricorda che “il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea” (sentenza n. 148 del 2019).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità dell'articolo 12 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La Corte dichiara infine l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 34 del 2019.

SENTENZA N. 258

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 10, 11, 12, 16, della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-26 settembre 2019, depositato in cancelleria il 30 settembre 2019, iscritto al n. 100 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 Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Tiziana Teresa Colelli 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 3 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione

dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia edilizia). Sono impugnati l'art. 3 (Piano regionale dell'idrogeno), l'art. 10 (Valutazione preliminare dei potenziali impatti ambientali), l'art. 11 (Disciplina delle modifiche sostanziali e non sostanziali), l'art. 12 (Rinnovo del titolo abilitativo) e l'art. 16 (Disposizioni in materia di adempimenti della Giunta regionale).

La legge reg. Puglia n. 34 del 2019, si propone, in generale, di valorizzare l'idrogeno come combustibile alternativo alle fonti fossili attraverso la sua produzione con energia elettrica ottenuta da fonte rinnovabile; di favorire l'ammodernamento degli impianti eolici e fotovoltaici, semplificando le procedure per gli interventi di potenziamento o rifacimento e, al contempo, ricercando il migliore inserimento degli impianti stessi nel contesto paesaggistico. Il legislatore pugliese dichiara di agire nel solco degli obiettivi condivisi a livello internazionale ed europeo sulla promozione dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e sulla semplificazione dei procedimenti per gli interventi migliorativi del rendimento di tale genere di impianti.

Il ricorso denuncia, da un lato, il contrasto tra gli artt. 3 e 10 della legge regionale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, derivante dalla violazione delle norme del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) sulla valutazione ambientale strategica (VAS) e sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) di piani e progetti riguardanti la produzione di energia da fonti rinnovabili, e, dall'altro lato, il contrasto tra gli artt. 11, 12 e 16 della legge regionale e l'art. 117, terzo comma, Cost., derivante dalla violazione delle norme statali sulle procedure per l'abilitazione all'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, che fissano i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia.

2.– È anzitutto censurato l'art. 3, che prevede che la Giunta regionale «approva il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI). Il PRI: a) analizza lo stato delle conoscenze tecnologiche e le prospettive di sviluppo della ricerca applicata all'idrogeno; b) definisce gli obiettivi da raggiungere nell'arco temporale di tre anni; c) individua gli interventi regionali di promozione e sostegno dei settori legati alla filiera dell'idrogeno prodotto da energia da fonte rinnovabile al fine di razionalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili; d) definisce gli ambiti di ricerca e di ricerca applicata da sostenere; e) evidenzia le risorse finanziarie destinate all'attuazione del PRI; f) prevede strumenti di verifica dello stato di attuazione del PRI». Stabilisce poi, al suo ultimo comma, che, «tenendo conto delle finalità, degli obiettivi e delle azioni di cui alle presenti disposizioni, la Regione aggiorna gli atti di programmazione generale e il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), di cui all'articolo 2, della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)».

Il ricorso muove dalla preoccupazione che il PRI possa sottrarsi alla VAS, prescritta dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti, anche: cod. ambiente) per i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente. Il legislatore pugliese, omettendo di precisare che il PRI va sottoposto alla VAS, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui le disposizioni del codice assunto a norma interposta rappresentano diretta espressione.

2.1.– L'esame della legge regionale impugnata permette di interpretare l'art. 3 in senso diverso da quello prefigurato dal ricorrente e conforme alla Costituzione. Deve, infatti, ritenersi che il PRI non sia sottratto alla VAS, essendo così esclusa la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La corretta lettura delle norme regionali deriva dalla loro considerazione sistematica e merita di essere qui brevemente illustrata.

Nella disciplina del procedimento di adozione del PRI non vi è espresso richiamo alla necessità della VAS, ma nemmeno se ne prevede l'esclusione. Occorre, perciò, considerare le altre disposizioni normative pertinenti.

L'art. 1 della legge regionale impugnata afferma che la Regione «sostiene e promuove» la produzione di energia da fonte rinnovabile – riconosce, in particolare, «l'idrogeno come sistema di accumulo, vettore energetico e combustibile alternativo alle fonti fossili e ne favorisce la sua produzione» – «in armonia con la legislazione comunitaria, statale e regionale in materia di tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita della popolazione». Se ne può desumere che, ove non esclusa, l'applicazione della disciplina statale sulla protezione ambientale operi senz'altro e a prescindere da disposizioni regionali che specificamente la richiamino.

L'art. 3, all'ultimo comma, prevede che, a seguito dell'adozione del PRI, sia aggiornato il PEAR. Anche tale disposizione concorre a concludere nel senso della sottoposizione del PRI alla VAS, perché porta a ritenere che la nuova programmazione specificamente riguardante la produzione di idrogeno vada integrata nel PEAR: quest'ultimo, originariamente adottato con delibera della Giunta pugliese dell'8 giugno 2007, n. 827 e successivamente aggiornato, è sottoposto alla VAS. Se, dunque, il PRI è parte del PEAR, deve ritenersi che esso sarà oggetto di VAS al pari degli altri contenuti di quest'ultimo.

2.2.– Nella cornice delineata la questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 non è fondata, perché la disciplina sulla VAS, contenuta nel codice dell'ambiente, trova applicazione nel contesto dell'articolo impugnato.

Le iniziative che, nel rispetto delle norme sulla protezione ambientale, sono volte ad accrescere l'utilizzo di combustibili ottenuti da fonti rinnovabili sono, peraltro, meritevoli di apprezzamento. Come questa Corte ha già affermato, l'obiettivo dell'incremento della produzione elettrica da fonti rinnovabili è, infatti, in linea con la politica energetica dell'Unione europea (così, da ultimo, sentenza n. 106 del 2020), che mostra «un deciso favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili» (sentenza n. 148 del 2019).

3.– È poi impugnato l'art. 10, che sarebbe illegittimo per violazione della disciplina statale sulla VIA, espressiva della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Esso, dopo aver stabilito – come disposto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 – che, per i progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW, può chiedersi una valutazione preliminare degli impatti ambientali, prevede, al comma 2, che «[a]ll'esito della valutazione preliminare, i progetti di cui al comma 1 non sono comunque assoggettati al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale o a VIA a condizione che prevedano: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 50 per cento del totale di aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 20 per cento della superficie radiante precedentemente installata o una riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 20 per cento di quella precedentemente occupata».

3.1.– Anzitutto, secondo il ricorrente, non specificando che tali disposizioni riguardano gli impianti che generano una potenza maggiore di 1 MW ma non superiore a 30 MW, il legislatore regionale eccederebbe dalla sua competenza. La disciplina sarebbe, infatti, suscettibile di applicazione anche in relazione a impianti di potenza maggiore di 30 MW per cui le verifiche di impatto ambientale sono di competenza statale (Allegati I e II alla Parte II del codice dell'ambiente).

Sotto tale profilo, il ricorso non coglie nel segno. L'analisi della legge impugnata porta a ritenere che l'art. 10 sia volto a disciplinare i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA regionali. L'art. 1, come già osservato, afferma che la promozione dell'utilizzo delle energie rinnovabili deve realizzarsi in armonia con la legislazione statale, e l'art. 8 precisa, a sua volta, che «[l]a Regione, nel rispetto della normativa statale dettata in materia di impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, favorisce gli interventi di integrale ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti esistenti [...]». L'art. 13 prevede, inoltre, che «[p]er quanto non espressamente previsto dagli articoli 10, 11 e 12, trovano applicazione le disposizioni statali e regionali che disciplinano i procedimenti di valutazione preliminare, verifica di assoggettabilità a VIA, valutazione di impatto ambientale, nonché di autorizzazione unica e procedura abilitativa semplificata». Lo stesso art. 10, infine, all'ultimo comma, individua la Regione quale autorità competente per la valutazione di cui all'art. 6, comma 9, cod. ambiente; previsione, questa, che vale a significare, ancora, che la normativa si riferisce a progetti che rientrano nelle competenze regionali, nella generale consapevolezza che i progetti per impianti di potenza superiore a 30 MW sono sottoposti al controllo ministeriale.

3.2.– Sotto altro profilo, l'art. 10, al comma 2, è censurato nella parte in cui stabilisce quali sono i criteri per ritenere che la modifica degli impianti non avrà impatti negativi sull'ambiente e può, quindi, realizzarsi senza sottoporsi a valutazioni d'impatto ambientale. Esso violerebbe la disciplina prevista dal codice dell'ambiente sulla verifica di assoggettabilità a VIA e sulla VIA.

Si può osservare che il legislatore regionale persegue l'obiettivo di accelerare le tempistiche e alleggerire le procedure per le modifiche, le estensioni o gli adeguamenti tecnici degli impianti eolici e fotovoltaici, nella convinzione di agire in conformità agli indirizzi del legislatore europeo. Afferma, infatti, la parte resistente che, in considerazione del fatto che il legislatore statale nulla ha previsto circa i criteri e le soglie di potenza rispettati i quali gli interventi su impianti esistenti non debbano assoggettarsi alla verifica di assoggettabilità o alla VIA, le disposizioni regionali hanno «inteso definire un quadro normativo chiaro e ben definito, individuando i criteri [...] in base ai quali è da ritenere esclusa una ripercussione negativa sull'ambiente e sul paesaggio».

3.3.– La questione è fondata.

L'assunto per cui spetta alla competenza regionale la decisione su quali progetti di modifica o estensione degli impianti possono essere esonerati dalle verifiche d'impatto ambientale non può essere condiviso. D'altronde, proprio sulla scorta di tale ultima considerazione, l'analisi tecnico-normativa resa dal Servizio affari e studi giuridici e legislativi al Consiglio regionale della Puglia rilevava profili di contrasto con la legislazione statale e, così, un possibile vizio di legittimità costituzionale dell'art. 10.

Il codice dell'ambiente prevede che siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (Allegato IV alla Parte II del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d) e b). Il medesimo Allegato, al punto 8, lettera t), prevede inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere «notevoli impatti negativi sull'ambiente» (se le modifiche o estensioni non si possano ricomprendere nelle soglie previste nell'Allegato III, caso in cui vi sarebbe la necessità di effettuare direttamente la VIA).

Lo Stato ha, inoltre, adottato regole che indirizzano l'azione delle Regioni nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA. Le Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome (Allegato IV alla Parte II

del d.lgs. n. 152 del 2006), allegate al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2015, n. 52, stabiliscono, tra l'altro, al punto 6., che «[...] il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, su richiesta della regione o provincia autonoma, tenendo conto delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e per determinate categorie progettuali dalle stesse individuate: [...] definisce criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità». Demandano, così, all'autorità centrale la possibilità di prendere le decisioni che il legislatore pugliese ha autonomamente assunto nell'art. 10 impugnato. Le regole contenute nel citato decreto, per precisa affermazione di questa Corte, sono da considerarsi vincolanti (sentenza n. 286 del 2019).

In assenza di standard in base ai quali possa presumersi che le varianti abbiano impatti negativi sull'ambiente, il legislatore statale ha introdotto, con la riforma di cui al 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), la procedura di valutazione preliminare (altresì detta procedura di pre-screening), che consente all'operatore del settore che vuole procedere alla modifica o estensione dell'impianto, se ritiene che siano assenti impatti ambientali significativi e negativi, di richiedere all'autorità competente una valutazione preliminare con cui ottenere l'indicazione di quale procedura seguire: se quella di verifica di assoggettabilità a VIA (art. 6, comma 6, cod. ambiente), se quella di VIA (art. 6, comma 7, cod. ambiente), oppure se trattasi di progetto che non necessita di tali procedure valutative.

Tale quadro normativo è espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia. All'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/92/UE si prevedeva che «[...] per i progetti elencati nell'allegato II gli Stati membri determinano se il progetto debba essere sottoposto a valutazione a norma degli articoli da 5 a 10. Gli Stati membri prendono tale decisione, mediante: a) un esame del progetto caso per caso; o b) soglie o criteri fissati dallo Stato membro. Gli Stati membri possono decidere di applicare entrambe le procedure di cui alle lettere a) e b)». E la direttiva 2014/52/UE, che ha modificato quell'articolo, ha disposto, all'art. 1, paragrafo 4, lettera a), che «[g]li Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale [...]».

Lo Stato italiano, come sopra osservato, ha stabilito, negli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, quali piani e progetti devono essere sottoposti alle procedure valutative e ha poi introdotto la procedura di valutazione preliminare, che ha il pregio di orientare l'operatore verso la corretta procedura da seguire per autorizzare le modifiche dell'impianto. Ha sinora evitato di indicare quali progetti d'intervento sugli impianti eolici e fotovoltaici esistenti, rispondendo a criteri fissi, risultino automaticamente esenti da verifiche dei loro impatti ambientali.

La ricerca del punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano è un compito dello Stato. Non spetta, dunque, alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Si ribadisce che, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, «è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale» (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019). Questa Corte ha infatti affermato con chiarezza che la disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera

s), Cost., e, infatti, lo Stato riconosce alle Regioni e Province autonome spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente (sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018).

Di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Successivamente, con il ricorso sono impugnati gli artt. 11 e 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019. Essi, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di produzione dell'energia, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.– In questa parte dell'atto introduttivo, le censure sono motivate in modo alquanto sintetico, se pur non apodittico. Può quindi dirsi raggiunta la soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle questioni promosse in via principale (di recente, sentenza n. 199 del 2020).

4.2.– L'art. 11 della legge regionale impugnata disciplina il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici esistenti. Nella sua prima parte, l'articolo impugnato riproduce la disciplina statale evocata come parametro interposto: l'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE). L'art. 11 prevede, infatti, che le modifiche dell'impianto che non ampliano la dimensione degli apparecchi, delle strutture e della superficie occupata si considerino non sostanziali e siano assentite con procedura abilitativa semplificata (PAS). Al comma 4, però, precisa che le modifiche non sostanziali degli impianti assentite con procedure semplificate non possono sottoporsi alla PAS se, come effetto dell'intervento, si ottiene un impianto di potenza superiore a 1 MW. Il ricorrente sostiene che quest'ultima previsione determini la limitazione dell'utilizzo della PAS e così l'applicazione, da parte del legislatore pugliese, di procedure più gravose di quelle previste dalla legge statale.

Nel quadro normativo statale di riferimento, l'autorizzazione unica (AU), di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), occorre per assentire impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, al di sopra della soglia di potenza di 1 MW. La procedura abilitativa semplificata (PAS), introdotta dal d.lgs. 28 del 2011, è utilizzabile per la realizzazione dello stesso tipo di impianti al di sotto di prefissate soglie di potenza: le Regioni, in coerenza con la soglia prevista per l'AU, sono autorizzate a estendere l'utilizzo della PAS a impianti che producano sino a 1 MW di potenza nominale (art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011). La Comunicazione al Comune, infine, è la più snella procedura prevista per semplificare l'iter autorizzativo di alcune tipologie di piccoli impianti, come previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Quanto alle modifiche di impianti esistenti, ai sensi dell'evocato parametro di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, per le modifiche sostanziali, occorre l'AU; per le modifiche non sostanziali, è sufficiente la PAS. L'individuazione degli interventi di modifica sostanziale, per ogni tipologia d'impianto, è rimessa a un decreto del Ministero dello sviluppo economico. Nelle more della sua adozione, le modifiche che, a prescindere dalla potenza nominale, non comportano variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata ad ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse, sono considerate non sostanziali e assoggettate a PAS.

4.3.– Alla luce di quanto appena esposto, si può concludere che le censure relative all’art. 11 impugnato sono prive di fondamento. È, inoltre, condivisibile la tesi che la Regione Puglia ha sostenuto per provare la non fondatezza della questione.

Se, ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, le Regioni possono, infatti, assentire alla realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici con PAS solo se l’impianto produce una potenza nominale complessiva non superiore a 1 MW, il legislatore pugliese, all’art. 11, introduce una precisazione avente funzione antielusiva del quadro normativo statale. Pur riproducendo la previsione statale per cui si applica la PAS alle modifiche che non estendono l’area dell’impianto, essa intende al contempo evitare che, a seguito di singoli interventi di revamping, risultino in esercizio impianti – in origine assentiti con procedure semplificate (PAS o Comunicazione) – che generano una potenza superiore a 1 MW senza essere passati per i più approfonditi controlli, anche sugli impatti ambientali, previsti nel procedimento di AU.

Nel caso di specie, le disposizioni regionali impugnate sono conformi al complesso delle norme statali di riferimento nel solco della giurisprudenza costante di questa Corte, secondo la quale le regole inerenti i regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono fissate, quali principi fondamentali della materia dell’energia, nel d.lgs. n. 28 del 2011 e nel d.lgs. n. 387 del 2003 e che devono essere rispettate dalle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012).

Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare la questione non fondata una volta accertato che «si tratta[va] chiaramente di una norma antielusiva, volta a impedire surrettizi “frazionamenti” degli impianti, finalizzati a rendere possibile l’autorizzazione semplificata (basata sul silenzio-assenso) in luogo dell’autorizzazione unica, con conseguente esclusione della valutazione di compatibilità ambientale» (sentenza n. 86 del 2019; così anche sentenza n. 286 del 2019). Similmente, nel caso odierno, non si riscontra la violazione dei principi fondamentali in materia di energia, poiché la normativa regionale è volta a far osservare tutti i limiti stabiliti a tal proposito dalla legge statale.

In considerazione di quanto sopra illustrato, dunque, la questione di costituzionalità dell’art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 – per come prospettata nel ricorso e in considerazione delle norme applicabili *ratione temporis* – non è fondata.

Questa Corte deve rilevare, infine, che, dopo l’instaurazione di questo giudizio di costituzionalità e senza che sul punto si sia svolto contraddittorio fra le parti, la disciplina statale sulle procedure inerenti gli interventi di modifica di impianti di energia da fonti rinnovabili è mutata. Con l’adozione 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, infatti, per quanto qui interessa, dette procedure sono state ulteriormente semplificate. L’intervento sull’art. 5, comma 3, e l’introduzione dell’art. 6-bis del d.lgs. n. 28 del 2011 sono volti a facilitare l’ammodernamento degli impianti, per incentivare la massima diffusione possibile della produzione d’energia da fonti rinnovabili. Eventuali incompatibilità tra le normative regionali e la nuova legislazione di principio potranno essere rilevate nell’operare degli ordinari meccanismi di risoluzione delle antinomie.

4.4.– È, poi, impugnato l’art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, concernente il rinnovo del titolo abilitativo all’esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici. Esso imporrebbe condizioni per ottenere detto rinnovo, in assenza di simili indicazioni nella legislazione di principio in materia di energia – in particolare negli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – violando così l’art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019 stabilisce che: «1. Al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 8, il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente, per una durata pari a quella autorizzata dal titolo abilitativo originario, può essere disposto a condizione che si preveda l'esecuzione di uno degli interventi di cui all'articolo 11 e: a) per gli impianti eolici, la riduzione del numero di aereogeneratori pari ad almeno il 40 per cento del totale degli aereogeneratori precedentemente installati; b) per gli impianti fotovoltaici, la riduzione della superficie radiante pari ad almeno il 15 per cento della superficie radiante precedentemente installata o la riduzione della superficie destinata all'installazione dell'impianto fotovoltaico pari ad almeno il 15 per cento di quella precedentemente occupata». Il medesimo articolo, ai commi successivi, descrive dettagliatamente il procedimento che occorre seguire per ottenere il rinnovo e gli oneri che gravano a tali fini sugli operatori.

4.5.– La censura coglie nel segno, non potendosi ritenere che l'art. 12 impugnato rispetti i principi fondamentali della materia fissati dalla legge statale.

La disciplina delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo. La tesi della Regione – secondo cui il legislatore pugliese avrebbe rispettato canoni di proporzionalità e adeguatezza nel prevedere due possibilità alternative per gli operatori del settore interessati al rinnovo: per chi avesse rispettato le condizioni di cui al comma 1 dell'art. 12, vi sarebbe l'opportunità di accedere a una procedura semplificata; per chi non fosse in grado di rispettare tali condizioni, residuerebbe la possibilità di ottenere il rinnovo attraverso le ordinarie, ma più gravose, procedure abilitative previste nelle leggi statali – non può essere condivisa.

Intanto, la tesi contrasta col dato positivo: il testo dell'articolo impugnato è chiaro nel prescrivere che il rinnovo dell'autorizzazione di un impianto esistente «può essere disposto a condizione che» si operino modifiche agli impianti secondo le indicazioni ivi presenti. Nella relazione illustrativa del progetto di legge regionale è, difatti, scritto che una delle principali novità recate dalla legge impugnata risiede proprio nella fissazione di condizioni per il rinnovo degli impianti che porteranno a un migliore inserimento degli stessi nel paesaggio e nel contesto naturale, grazie alla riduzione delle installazioni e delle superfici occupate.

Comunque sia, il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia non spetta al legislatore regionale, come questa Corte ha affermato più volte. È infatti lo Stato che, in attuazione della normativa europea, ha il compito di dettare norme ispirate «alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità» (sentenza n. 106 del 2020), al fine di favorire gli investimenti nel settore (in tal senso, sentenze n. 86 del 2019 e n. 177 del 2018).

Per altro verso, questa Corte ha anche precisato che «[i]l contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si fa ancora più radicale» quando gli aggravii procedurali previsti dalla legge regionale «possono giungere fino al punto di impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti» (sentenza n. 286 del 2019). L'Avvocatura generale dello Stato correttamente rileva che sarebbe illegittimo «far derivare dal diverso impatto ambientale degli impianti esistenti conseguenze in materia di rinnovo del titolo abilitativo»: il mancato rispetto delle condizioni prescritte dall'art. 12 può determinare l'impossibilità di ottenere il rinnovo del titolo e, dunque, l'impossibilità di proseguire l'attività di produzione d'energia eolica o fotovoltaica. Questa Corte, con affermazione generale, ha già stabilito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 148 del 2019).

La questione è, conseguentemente, fondata, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5.– Infine, è impugnato l'art. 16 della legge pugliese, che «rimanda alla Giunta regionale la definizione, tra l'altro, di termini per i procedimenti di cui al Capo II che ha ad oggetto i regimi della Procedura abilitativa semplificata (PAS) e dell'Autorizzazione Unica (AU)», e che, ad avviso del ricorrente, sarebbe incostituzionale «per analoghe ragioni» rispetto a quelle in precedenza esposte per sostenere l'illegittimità degli artt. 11 e 12.

5.1.– In primo luogo, l'impugnazione dell'art. 16 deve intendersi rivolta al solo comma 1, lettera a), in assenza di qualsivoglia riferimento, da parte del ricorrente, al resto dei contenuti dell'articolo.

5.2.– In secondo luogo, la questione dell'art. 16, comma 1, lettera a), deve dichiararsi inammissibile per insufficiente motivazione della censura.

La doglianza è infatti condensata in due righe, che richiamano per relationem i parametri che si assumevano violati nella questione precedentemente promossa. La modalità assertiva con cui è motivato il contrasto tra l'art. 16, comma 1, lettera a), della legge regionale e i principi fondamentali in materia di produzione dell'energia rende, altresì, oscura la censura, non comprendendosi le ragioni per cui si abbia interesse a impugnare tale passaggio normativo e non anche gli altri contenuti dell'articolo.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 23 luglio 2019, n. 34 (Norme in materia di promozione dell'utilizzo di idrogeno e disposizioni concernenti il rinnovo degli impianti esistenti di produzione di energia elettrica da fonte eolica e per conversione fotovoltaica della fonte solare e disposizioni urgenti in materia di edilizia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, 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 novembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Franco MODUGNO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2020.

## **Sentenza: 4 dicembre 2020, n. 263**

**Materia:** pubblico impiego – trattamento pensionistico – tetto retributivo alle pensioni – contributo straordinario sulle pensioni volto a far fronte a pubbliche spese

**Parametri invocati:** articoli 3, 36, comma primo, 38, comma secondo e 53 della Costituzione;

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana;

**Oggetto:** Articolo 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), e articolo 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie).

**Esito:** Infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Paola Garro

### **Sintesi:**

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie).

Le disposizioni censurate fissano, per i trattamenti onnicomprensivi di pensione a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, un limite massimo di 160.000,00 euro annui. Tale misura, originariamente applicabile per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, dalla seconda disposizione censurata è stata poi confermata anche per il triennio 2017-2019. Le suddette disposizioni, per espressa previsione normativa, hanno l'obiettivo di perseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale e di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle citate disposizioni nell'ambito di un ricorso proposto da un dirigente della Regione Siciliana, titolare di un trattamento di pensione che è stato decurtato fino alla somma su indicata per effetto della disciplina *de qua* e che ha chiesto il ripristino dell'importo originario della pensione e la cessazione delle trattenute fin qui effettuate.

La Corte respinge le censure per le motivazioni di seguito riferite.

In primo luogo, il rimettente muove dal presupposto che la riduzione del trattamento pensionistico si configuri come un tributo, destinato a gravare su una limitata platea di soggetti e quindi in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. Ma per la Consulta, non ricorrono gli elementi costitutivi della prestazione tributaria. Invero, con specifico riguardo al prelievo sulle pensioni, con numerose precedenti sentenze, ha osservato che, se destinato ad un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, esso è configurabile alla stregua di una prestazione patrimoniale imposta per legge *ex art. 23 Cost.*, che si sottrae pertanto al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost. e trova un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici stabiliti dall'art. 2 Cost.

La disciplina censurata non introduce, per la Consulta, un prelievo o un contributo straordinario sulle pensioni volto a far fronte a pubbliche spese né è improntata a finalità solidaristiche o perequative interne al circuito previdenziale. Invero, la Regione, con tale intervento legislativo, ha inteso espressamente contenere le spese su di essa gravanti sia per le retribuzioni del proprio personale sia per la spesa previdenziale. La normativa in esame è stata adottata, pertanto, proprio al fine di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti pensionistici che gravano sul bilancio della Regione e che originariamente erano commisurati a criteri di particolare favore. Per i giudici di legittimità le finalità della decurtazione temporale sono quelle di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema. Pertanto, la disciplina regionale in esame deve essere ricondotta alle modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale, fatto salvo il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

Le misure di risparmio previste dalla legge siciliana sono state necessitate dalla presenza di notevoli criticità del sistema previdenziale siciliano e dalle condizioni strutturali di disequilibrio ripetutamente segnalate dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo. L'intervento del legislatore regionale mira a garantire la sostenibilità del sistema previdenziale regionale e al fine di conseguire un tale obiettivo, la disciplina censurata si applica con valenza generale a tutti i trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale ed è parte integrante di un più ampio disegno di razionalizzazione, che contempla altre misure di contenimento della spesa pubblica regionale, come l'imposizione di un limite anche alle retribuzioni dei dipendenti regionali. Ne consegue che il sacrificio temporalmente limitato imposto a tutti i pensionati titolari di trattamenti pensionistici inizialmente calcolati secondo regole di particolare favore e caratterizzati, quindi, da un elevato ammontare, è finalizzato propriamente a realizzare un complessivo riequilibrio e risulta sostenibile e rispettoso delle garanzie di proporzionalità e di adeguatezza sancite dagli artt. 36 e 38 Cost.

Per la Consulta, in conclusione, *nel caso di specie la disciplina censurata non soltanto è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia dell'equilibrio del sistema previdenziale regionale e della razionalità e dell'efficienza della gestione demandata al Fondo pensioni Sicilia ma non implica neppure una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento pensionistico. Non si può ritenere, pertanto, che una misura così congegnata abbia leso in maniera arbitraria un affidamento meritevole di tutela* (Considerato in diritto 10.2).

SENTENZA N. 263

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, nel procedimento instaurato da P. D.M. contro il Fondo pensioni Sicilia, con ordinanza del 23 ottobre 2018, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di P. D.M., nonché l'atto di intervento del Presidente della Giunta regionale della Sicilia;

udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Francesco Castaldi e Anna Maria Crosta per P. D.M. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

## Considerato in diritto

1.– Con l’ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 30 del 2019), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione Siciliana, dubita, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie», e dell’art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l’anno 2017. Disposizioni finanziarie).

Con la prima delle disposizioni censurate, il legislatore siciliano stabilisce che, dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, «i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell’Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia» non possano superare «il tetto di 160 migliaia di euro annui». La previsione citata persegue l’obiettivo di «conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale» e di salvaguardare gli «equilibri di bilancio».

L’art. 1, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 28 del 2016 conferma tale misura anche per il triennio 2017-2019.

Le disposizioni censurate si correlano al particolare sistema previdenziale previsto per il personale della Regione Siciliana. Tale sistema si compone di due gestioni.

Alla prima, denominata “contratto 1” e imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, appartengono i dipendenti in servizio o già in quiescenza alla data dell’11 maggio 1986, data di entrata in vigore della legge della Regione Siciliana 9 maggio 1986, n. 21, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41, recante “Nuove norme per il personale dell’Amministrazione regionale” e altre norme per il personale comandato, dell’occupazione giovanile e i precari delle unità sanitarie locali» (art. 10, secondo comma, della citata legge regionale).

In questo caso, gli oneri dei trattamenti di quiescenza gravano sul bilancio della Regione, che provvede al pagamento mediante «il Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell’indennità di buonuscita del personale regionale» (da ora: Fondo pensioni Sicilia), avente «natura giuridica di ente pubblico non economico» (art. 15, commi 2 e 8, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2009»). La Regione assegna al Fondo pensioni Sicilia «appositi trasferimenti», per rendere possibile l’erogazione dei trattamenti pensionistici.

Attorno alla gestione “contratto 2”, ispirata al sistema finanziario a capitalizzazione, gravita invece il personale della Regione Siciliana assunto in data successiva all’11 maggio 1986 (art. 10, primo comma, della legge reg. Siciliana n. 21 del 1986). Il Fondo pensioni Sicilia sostiene gli oneri connessi all’erogazione delle prestazioni pensionistiche e si giova, a tale scopo, del trasferimento dei contributi previdenziali previsti a carico dell’amministrazione e di ciascun dipendente (art. 15, comma 9, della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009). La Regione Siciliana si limita ad accollarsi le spese del funzionamento degli organi del Fondo pensioni Sicilia.

Dal dettato normativo indicato emerge la particolare natura del Fondo, da intendersi quale struttura operativa di collegamento fra le diverse gestioni dei trattamenti previdenziali.

Le questioni di legittimità costituzionale sono sorte nel giudizio promosso da un dirigente della Regione Siciliana collocato in quiescenza, appartenente alla gestione “contratto 1”, che ha chiesto il ripristino dell’originario importo della pensione e la cessazione delle trattenute effettuate in virtù delle disposizioni in esame.

1.1.– Il giudice a quo denuncia, in primo luogo, il contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., sul presupposto che l’imposizione di un “tetto” pensionistico configuri un prelievo tributario, destinato a sovvenire pubbliche spese e svincolato dalla modificazione di un rapporto sinallagmatico tra le parti. Il rimettente rileva che le previsioni in esame mirano a produrre meri risparmi di spesa e non perseguono una finalità solidaristica o perequativa interna al sistema previdenziale, che varrebbe a smentirne la natura tributaria, nei termini precisati dalla sentenza di questa Corte n. 173 del 2016.

La disciplina regionale censurata, nell’introdurre una rilevante decurtazione delle pensioni di elevato ammontare, «in godimento di una ristretta cerchia di ex dirigenti regionali», realizzerebbe uno speciale intervento impositivo, «irragionevole e discriminatorio», lesivo dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di «quelli di universalità dell’imposizione, di correlazione del prelievo con la capacità contributiva e di progressività», enunciati in termini inderogabili dall’art. 53 Cost. e ribaditi dalle pronunce di questa Corte (si richiama la sentenza n. 116 del 2013).

1.2.– L’art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto un ulteriore profilo. L’imposizione di un tetto pensionistico di 160.000,00 euro non rappresenterebbe un «ponderato bilanciamento dei molteplici valori di rango costituzionale in gioco» e non sarebbe coerente con le indicazioni enunciate a tale riguardo da questa Corte (si menziona la sentenza n. 124 del 2017).

Il prelievo disposto dal legislatore regionale, destinato a protrarsi per cinque anni e mezzo, non costituirebbe «una misura eccezionale, adottata “una tantum” per sopperire a specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti». Il prelievo in esame avrebbe in tal modo vanificato l’affidamento che il pensionato avrebbe potuto ragionevolmente riporre nella «stabilità del proprio trattamento di quiescenza».

1.3.– Il rimettente ravvisa, inoltre, il contrasto con l’art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza. L’introduzione del tetto pensionistico non troverebbe riscontro nei confronti degli altri pensionati italiani, sia del settore pubblico sia di quello privato, e sarebbe, pertanto, discriminatorio a danno dei pensionati della Regione Siciliana.

1.4.– Il prelievo in esame violerebbe anche il principio di proporzionalità del trattamento di quiescenza rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e quello di adeguatezza (artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.). Il legislatore regionale appiattirebbe sull’unico valore di 160.000,00 euro annui tutti i trattamenti previdenziali di importo superiore, senza tener conto dei «loro differenti importi originari», legati alla «diversità delle funzioni svolte dai singoli soggetti interessati», alla diversa anzianità e al diverso importo dei contributi versati.

2.– Occorre esaminare, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità formulate nell’atto di intervento del Presidente della Giunta regionale della Sicilia.

Il rimettente non avrebbe descritto in modo adeguato la fattispecie concreta e, in particolare, non avrebbe dato conto della posizione previdenziale della parte appellante e del preciso importo della decurtazione applicata.

Le eccezioni non sono fondate.

2.1.– Per quel che attiene al primo profilo, il giudice a quo ha ricostruito in maniera particolareggiata gli snodi essenziali della controversia. La Corte dei conti argomenta che il ricorrente appartiene alla «schiera degli ex dipendenti regionali rientranti nell'ambito del cosiddetto "contratto 1", le cui pensioni vengono materialmente pagate dal Fondo Pensioni Sicilia, con l'utilizzo di fondi integralmente provenienti dal bilancio della Regione Siciliana». La motivazione, dunque, non è lacunosa.

2.2.– Quanto all'omessa precisazione circa l'importo della trattenuta, si deve osservare che questo dato è ininfluenza nel vagliare la rilevanza delle questioni sollevate.

Il rimettente puntualizza che la parte appellante beneficia di una pensione di importo superiore ai 160.000,00 euro annui e che l'originario ammontare è stato ridotto in applicazione delle disposizioni censurate. Tale aspetto non è controverso ed è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni, che presuppone la necessità di applicare la disciplina in esame nella definizione del giudizio (sentenza n. 174 del 2016, punto 2.1. del Considerato in diritto).

3.– Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

Esse non sono fondate, in tutti i molteplici profili in cui si articolano.

4.– Il rimettente muove dal presupposto che la riduzione del trattamento pensionistico si configuri come un tributo, destinato a gravare su una limitata platea di soggetti, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Tale presupposto non è fondato, né lo sono le censure che ne rappresentano il coerente sviluppo.

4.1.– La prestazione tributaria annovera – tra i suoi requisiti indefettibili – una disciplina legale «finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico» (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto). Le risorse derivanti dal prelievo, connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, devono essere poi destinate «a sovvenire pubbliche spese» (fra le molte, sentenze n. 240 del 2019, punto 5.1. del Considerato in diritto, e n. 89 del 2018, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Con specifico riguardo al prelievo sulle pensioni, questa Corte ha osservato che, se destinato a un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, esso si colloca fra le prestazioni patrimoniali imposte per legge (art. 23 Cost.). In tal caso, il prelievo si sottrae «al principio di universalità dell'imposizione tributaria, di cui all'art. 53 Cost., potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost.» (sentenza n. 234 del 2020, punto 16.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, la sentenza n. 173 del 2016, punti 9. e 10. del Considerato in diritto).

4.2.– Nella fattispecie sottoposta al vaglio di questa Corte – che riguarda una misura in verità peculiare – non ricorrono gli elementi costitutivi della prestazione tributaria.

Non si tratta di prelievo destinato a incidere sul trattamento pensionistico di volta in volta erogato, né di decurtazione finalizzata a sovvenire pubbliche spese.

Non si può, pertanto, fare riferimento a quanto sostenuto da questa Corte nella sentenza n. 116 del 2013, in tema di contributo di perequazione a carico delle pensioni di più elevato ammontare,

qualificato come tributo in ragione delle finalità espressamente perseguite (art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111).

La fissazione di un limite ai trattamenti previdenziali differisce anche dal contributo di solidarietà sulle pensioni (sentenza n. 173 del 2016), regolato dall'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», e dal prelievo sulle pensioni di più cospicuo importo, introdotto dall'art. 1, comma 261, 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), scrutinato di recente da questa Corte (sentenza n. 234 del 2020).

La disciplina censurata non introduce un prelievo o un contributo straordinario sulle pensioni, volto a far fronte a pubbliche spese (sentenza n. 116 del 2013), né è improntata a finalità solidaristiche o perequative interne al circuito previdenziale (sentenze n. 234 del 2020 e n. 173 del 2016). Tale disciplina deve essere peraltro valutata nel contesto dell'intervento disposto dalla Regione Siciliana prima per due anni e sei mesi e poi per un ulteriore triennio, al fine di contenere le spese su di essa gravanti sia per le retribuzioni del proprio personale, sia per la spesa previdenziale. Il limite di 160.000,00 euro, infatti, accomuna, da questo punto di vista, la spesa della Regione per il personale e la spesa previdenziale.

La normativa in esame si prefigge, piuttosto, di determinare, per un preciso arco temporale, l'importo massimo dei trattamenti pensionistici che gravano sul bilancio della Regione, originariamente commisurati a criteri particolarmente favorevoli.

Le caratteristiche evidenti della misura in questione sono dunque di razionalizzazione della spesa previdenziale e di complessivo riequilibrio del sistema e valgono a differenziarla – dal punto di vista tanto strutturale quanto finalistico – dalla logica che permea sia l'imposizione tributaria (sentenza n. 240 del 2019, il citato punto 5.1.) sia quella delle prestazioni patrimoniali disciplinate dall'art. 23 Cost.

La disciplina regionale deve essere ricondotta alle modificazioni sfavorevoli che il legislatore, per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, può introdurre con riguardo al rapporto previdenziale, senza spingersi a sacrificare il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

È in questa prospettiva che si deve ora svolgere il sindacato di questa Corte.

5.– Il rimettente denuncia la violazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza del trattamento di quiescenza, sanciti dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. L'assetto delineato dal legislatore, proprio perché non sorretto da un ragionevole bilanciamento, sarebbe lesivo del principio di eguaglianza e violerebbe l'affidamento dei pensionati siciliani.

Le censure, tra loro connesse, non sono fondate.

6.– Innanzitutto, è utile ripercorrere nei loro tratti salienti – in modo da precisarne la portata – le pronunce di questa Corte, che lo stesso rimettente ha richiamato a fondamento delle censure.

6.1.– Quanto al limite posto dal legislatore regionale all'importo massimo dei trattamenti di quiescenza, si devono ribadire le considerazioni già svolte in riferimento al “tetto” stabilito a livello nazionale per le retribuzioni nel settore pubblico (art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»,

convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, e art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89) e al cumulo tra pensioni e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche (art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013).

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo alla normativa citata, questa Corte ne ha valorizzato la finalità generale. Per porre rimedio a disparità di trattamento prive di una giustificazione plausibile, il legislatore in quella circostanza ha ancorato a un parametro non inadeguato il contemperamento non irragionevole tra i diversi interessi di risalto costituzionale, in un ambito contraddistinto dall'esiguità delle risorse disponibili.

6.2.– Nel caso ora in esame vengono in rilievo sia l'esigenza di una ripartizione razionale e trasparente di risorse pubbliche limitate, sia la tutela di diritti previdenziali, presidiata dagli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

La garanzia dell'art. 38 Cost. – come questa Corte ha precisato – è connessa all'art. 36 Cost., e dunque alla proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, «ma non in modo infettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto e, da ultimo, sentenza n. 234 del 2020, punto 15.2. del Considerato in diritto).

Spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore apportare correttivi che, giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza «con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico» (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto).

Poiché sono molteplici le variabili sottese a tale bilanciamento, si impone, «con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti» (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte è dunque chiamata a valutare tutti gli indici rivelatori di un eventuale sacrificio sproporzionato. Nel sindacato di legittimità costituzionale, oltre alla carenza di giustificazione delle misure adottate, «rivestono rilievo cruciale l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi» (sentenza n. 20 del 2018, punto 3.2.1. del Considerato in diritto).

7.– I criteri ora richiamati servono a tracciare il percorso che conduce alla disamina del complesso contesto in cui le disposizioni censurate si collocano, per apprezzarne a fondo la peculiarità.

7.1.– La disciplina oggi sottoposta al sindacato di questa Corte si raccorda al particolare sistema previdenziale previsto per i dipendenti della Regione Siciliana.

Come si desume dall'ordinanza di rimessione, suffragata dagli elementi forniti dallo stesso Fondo pensioni Sicilia, l'art. 13, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014 «ha, fin qui, trovato concreta applicazione esclusivamente nei confronti di una particolare categoria di pensionati regionali che fruiscono, nel loro trattamento di quiescenza, dell'applicazione delle norme della legge regionale n. 2/1962 e successive modifiche ed integrazioni» (nota n. 7835 del 2 marzo 2016). Alle disposizioni censurate, dunque, sono assoggettati in larga parte alcuni dirigenti che hanno ricoperto incarichi di vertice nell'amministrazione regionale e ricadono nell'ambito applicativo della gestione “contratto 1”.

7.2.– Le misure di risparmio, introdotte con la legge reg. Siciliana n. 13 del 2014, traggono origine da notevoli criticità del sistema previdenziale siciliano e incidono in misura preponderante sulla gestione “contratto 1”, alimentata con le risorse della Regione.

Le condizioni strutturali di disequilibrio in tale gestione sono state segnalate dalla Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, sin dal 2014 e sono state ribadite anche nelle relazioni sugli esercizi 2017 e 2018 riferite al predetto Fondo, che hanno posto in risalto la particolare gravosità per il bilancio regionale degli oneri inerenti alla gestione citata.

L'intervento del legislatore regionale mira a garantire la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, «anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema» (sentenza n. 235 del 2020, punto 4.7. del Considerato in diritto).

Al fine di conseguire un tale obiettivo, la disciplina censurata si applica con valenza generale a tutti i trattamenti pensionistici a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia. Essa, peraltro, è parte integrante di un più ampio disegno di razionalizzazione, che contempla altre misure di contenimento della spesa pubblica regionale, come l'imposizione di un limite alle retribuzioni dei dipendenti regionali (art. 13, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2014), e trova il suo necessario compimento nel percorso di progressiva armonizzazione del sistema previdenziale siciliano con la normativa statale (artt. 51 e 52 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale»).

In sostanza, il sacrificio indotto dalle disposizioni censurate, nell'intervenire su trattamenti pensionistici inizialmente determinati secondo regole di particolare favore (Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo, decisione n. 2 del 2014), si propone una finalità di complessivo riequilibrio.

8.– Inquadrate in questa più articolata prospettiva, si rivelano infondate le censure di arbitraria disparità di trattamento.

Il sistema previdenziale applicabile ai dipendenti della Regione Siciliana, pur se in via di tendenziale e ancora incompiuta assimilazione al regime statale, è contraddistinto da rilevanti particolarità, tali da non renderlo comparabile all'eterogeneo apparato di tutela previsto per gli altri pensionati del settore pubblico o privato.

Inoltre, le condizioni di criticità prima richiamate giustificano il trattamento più rigoroso che, per un arco temporale limitato, è indirizzato al personale regionale in pensione e la conseguente diversità di disciplina censurata dal giudice a quo.

9.– L'esigenza di preservare la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, in un'ottica di più ampia razionalizzazione della spesa, e le finalità di complessivo riequilibrio, sottese alle limitazioni in esame, destituiscono altresì di fondamento le censure riguardanti l'irragionevolezza dell'assetto normativo.

I vincoli posti all'ammontare dei trattamenti pensionistici sono avvalorati da una giustificazione appropriata e calibrati in modo tale da non infrangere il canone di proporzionalità.

9.1.– Le disposizioni impugnate investono i soli trattamenti pensionistici di importo più ragguardevole. Nell'imporre il limite invalicabile di 160.000,00 euro annui, che corrisponde a un parametro non esiguo, il legislatore regionale non ha irragionevolmente compresso l'adeguatezza e la proporzionalità di trattamenti pensionistici caratterizzati da un elevato ammontare.

9.2.– Anche l'arco temporale segna la specificità dell'odierna vicenda.

L'imposizione di un limite ai trattamenti pensionistici, pur protraendosi per un tempo apprezzabile, presenta comunque una durata definita e non è stata reiterata sine die.

Questa delimitazione nel tempo non è arbitraria, poiché fa riscontro all'acuirsi delle criticità della gestione previdenziale regionale, costanti lungo tutto il periodo di vigenza delle restrizioni censurate. Dalle considerazioni svolte dalla Corte dei conti in sede di controllo emerge, infatti, con chiarezza il permanere delle condizioni di squilibrio in concomitanza con l'intera applicazione delle misure relative al "tetto" pensionistico.

9.3.– Non si può, in conclusione, ritenere irragionevole il bilanciamento attuato dal legislatore siciliano. Il sacrificio imposto ai pensionati dell'amministrazione regionale, destinatari di un trattamento complessivamente favorevole, risulta sostenibile e rispettoso delle garanzie di proporzionalità e di adeguatezza sancite dagli artt. 36 e 38 Cost.

10.– Per le medesime ragioni, si deve escludere la lesione dell'affidamento dei titolari delle pensioni in esame.

10.1.– Nell'ambito dei rapporti di durata, non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina (sentenza n. 127 del 2015, punto 8.1. del Considerato in diritto). Ben può, infatti, il legislatore introdurre modificazioni in senso sfavorevole, anche con riguardo a diritti soggettivi perfetti, a condizione che l'intervento attuato «trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini» (sentenza n. 234 del 2020, punto 17.3.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte, d'altronde, sin da epoca risalente, ha ribadito che sono precluse quelle modificazioni che peggiorino, «senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985, punto 5. del Considerato in diritto).

10.2.– Nel caso di specie, la disciplina censurata non soltanto è assistita da una congrua giustificazione, legata alla salvaguardia dell'equilibrio del sistema previdenziale regionale e della razionalità e dell'efficienza della gestione demandata al Fondo pensioni Sicilia, ma non implica neppure una riduzione sproporzionata e definitiva del trattamento pensionistico.

Non si può ritenere, pertanto, che una misura così congegnata abbia leso in maniera arbitraria un affidamento meritevole di tutela.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie», e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 53 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 dicembre 2020.

## **Sentenza: 3 dicembre 2020, n. 270**

**Materia:** Governo del territorio – vincoli preordinati all’esproprio

**Parametri invocati:** articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Remittente:** Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia

**Oggetto:** art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

### **Esito:**

- illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all’espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall’entrata in vigore del piano stesso, l’intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell’ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento;

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005 sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### **Sintesi:**

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita che l’art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), violi gli articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Su questo punto la Corte si dilunga in un’attenta disamina relativa alla disciplina dei vincoli preordinati all’espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi. La Corte dichiara inammissibile la questione sollevata in quanto il rimettente non ha assolto l’onere di motivazione sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale. La Corte prosegue ricordando che l’ordinanza di rimessione è volta unicamente a denunciare la lesione degli articoli 42 e 117, terzo comma, Costituzione, sotto diversi profili ma non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale. Tale carenza conduce inevitabilmente all’inammissibilità della specifica questione in esame e ricorda, tra le tante, le sentenze 115/2020 e 223/2020. La Corte, prosegue poi con l’esame del merito delle questioni residue di legittimità costituzionale e ritiene opportuno ricostruire il quadro normativo statale. La Corte, ricorda che l’espropriazione è governata dall’articolo 42, terzo comma, Costituzione per motivi d’interesse generale e consiste in un procedimento preordinato all’emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene. Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall’art. 8 t.u. espropriazioni (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327), costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all’esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell’opera che deve essere

realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione. Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio. Ai sensi del successivo art. 9 del medesimo t.u., un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione. La Corte ricorda che con la sentenza 55/1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. Il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. La Corte, ricorda inoltre che con la sentenza 179/1999, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo. Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato t.u. espropriazioni. In base alle norme dettate da quest'ultimo, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale (art. 9, comma 2), periodo, cosiddetto di "franchigia", durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo, e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3). Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4), e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39). Le stesse garanzie devono sorreggere una eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza e ricorda a tal proposito la sentenza 314/2007. Una volta apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni). Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge. Con la dichiarazione di pubblica utilità, la pubblica amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione. Un ruolo centrale nell'attuale disciplina del procedimento espropriativo è svolto dalla cosiddetta dichiarazione implicita di pubblica utilità. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del t.u., la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona. Inoltre, e comunque, essa si intende disposta quando la normativa vigente prevede che equivalga a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti. In ambito statale, il programma triennale dei lavori pubblici è attualmente previsto dall'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio. Ai sensi dell'art. 3, lettera ggggg-sexies), cod. contratti pubblici, il programma rappresenta

il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio. Come riconosce significativamente lo stesso art. 5, comma 1, t.u. espropriazioni le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il "governo del territorio", per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, sentenze 254/2019 e 130/2020. La Regione Lombardia, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, si è dotata sia di una propria legge per il governo del territorio (l.r. 12/2005), sia di una disciplina in materia di procedimento di espropriazione, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità). Con specifico riferimento alla vicenda che ha dato origine al giudizio a quo, relativo ad una fattispecie in cui sono in questione le prime due fasi della procedura espropriativa (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità) assumono rilievo, nella legislazione della Regione Lombardia, due disposizioni: da un lato, quella effettivamente censurata, contenuta nella l.r. 12/2005, che attribuisce peculiare effetto all'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche; dall'altro, l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009, il quale, nell'indicare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, include, a differenza della appena ricordata disciplina statale, anche il programma triennale delle opere pubbliche, subordinando però tale effetto all'accertamento di alcuni requisiti. In particolare, il comma 2 della previsione da ultimo citata esige, relativamente a ciascuna opera per la quale il programma triennale intende produrre l'effetto in parola, che esso contenga: un piano particellare che individui i beni da espropriare, con allegate le relative planimetrie catastali; una motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; la determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Pur riguardando entrambe il programma triennale delle opere pubbliche in ambito regionale, le due disposizioni hanno differenti obiettivi: la prima (oggetto delle censure di legittimità costituzionale) è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e stabilisce che il vincolo non decade se l'opera viene inserita nel programma; la seconda, relativa alla fase successiva del procedimento, include, alle condizioni viste, il programma in questione tra gli atti la cui approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, con scelta, si è detto, innovativa rispetto alla disciplina statale. Il giudice a quo non si occupa affatto della seconda disposizione e perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità costituzionale. Si deve ritenere, peraltro, che tale pur indubbia lacuna non comporti l'inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare. Avendo affermato, nell'ordinanza di rimessione, che il programma triennale delle opere pubbliche approvato dal Comune di Adro non costituisce "serio inizio" della procedura espropriativa, se ne deve dedurre che il rimettente abbia implicitamente ritenuto non applicabile l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009 alla fattispecie al suo esame. Trattandosi, dunque, di disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio, la Corte può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia "governo del territorio". Ricostruito il quadro di riferimento la Corte ritiene le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 9, comma 12, della l.r. 12/2005 fondate, poiché tale disposizione viola gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Costituzione. La Corte sottolinea che occorre ribadire quanto già affermato con sentenza 179/1999, ovvero che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti "*sine die o all'infinito, attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre, o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza*". Come correttamente evidenziato dal giudice rimettente, l'art. 9, comma 12, secondo

periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, consente la protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo. Questo effetto si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario. Gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono violati in tutti i casi in cui, come avviene nella specie, alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo. A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha omesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo. Inoltre, secondo un altro importante profilo, la disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato. Proprio in materia espropriativa, la Corte ha da tempo affermato che i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi *“in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico”* come da ultimo stabilito con sentenza 71/2015. La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto, l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche, in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo. Infatti, la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma in questione è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (d.m. 14/2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e soprattutto, l'art. 5, comma 5, del d.m., prima ricordato, si limita a prevedere che le *“amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni”* da parte dei privati interessati, così degradando la partecipazione a mera eventualità. Alla luce delle ragioni sin qui espresse la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge regione Lombardia n. 12 del 2005, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.

SENTENZA N. 270

ANNO 2020

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, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, nel procedimento vertente tra le società Terra Moretti spa e Società Agricola Bellavista ss e il Comune di Adro e altro, con ordinanza del 20 settembre 2019, iscritta al n. 221 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Adro;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita che l'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), violi gli artt. 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

1.1.– Il TAR Lombardia ricorda che la disposizione censurata disciplina i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi.

Quest'ultimo costituisce una componente del piano di governo del territorio, previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 quale strumento urbanistico generale della pianificazione di livello comunale.

La disposizione censurata, dopo aver stabilito nel primo periodo, in cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del citato piano dei servizi, la durata dei vincoli ablativi in questione, prevede, nel secondo periodo (cioè proprio nella parte della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita), che «[d]etti vincoli decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento [...]».

Ciò posto, il rimettente espone, in punto di rilevanza, che le società Terra Moretti spa e Società Agricola Bellavista ss hanno impugnato l'atto contenente la dichiarazione di pubblica utilità e i successivi provvedimenti, adottati nell'ambito del procedimento espropriativo preordinato alla realizzazione di una strada di collegamento, in parte prevista su un fondo di proprietà della Terra Moretti spa e destinato dalla Società Agricola Bellavista ss alla coltivazione di uva per la produzione di vino pregiato.

La dichiarazione di pubblica utilità, contenuta nella deliberazione del Consiglio comunale del 15 febbraio 2018, n. 11 (recante l'approvazione del progetto dell'opera da realizzare), sarebbe stata adottata – riferisce il rimettente – quando erano già decorsi cinque anni dal momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Quest'ultimo, infatti, troverebbe origine nell'approvazione, in data 21 novembre 2012, del piano di governo del territorio del Comune di Adro, che prevedeva l'assoggettamento del fondo in questione a vincolo ablativo fino al 21 novembre 2017.

La decadenza del vincolo ablativo sarebbe stata impedita proprio e soltanto in forza dell'applicazione della disposizione censurata. Tale effetto sarebbe cioè derivato dall'inserimento dell'intervento, prima della scadenza quinquennale del vincolo espropriativo, nel programma triennale delle opere pubbliche – nella specie approvato in data 6 aprile 2017 – inserimento che avrebbe così legittimato l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, pur se intervenuta in data 15 febbraio 2018, e dunque oltre il termine quinquennale decorrente dall'approvazione del piano di governo del territorio.

Il TAR Lombardia riferisce che, nella medesima data da ultimo indicata, è stata anche adottata dal Consiglio comunale di Adro una variante urbanistica (poi approvata con deliberazione del 12 maggio 2018, n. 23).

Tuttavia, con riferimento all'opera pubblica di cui si tratta, quest'ultima deliberazione non avrebbe legittimamente reiterato il vincolo preordinato all'esproprio (ormai già scaduto), in quanto il Comune di Adro, in applicazione della disposizione censurata, avrebbe semplicemente «preso atto» dell'inserimento dell'intervento nel programma triennale delle opere pubbliche e del conseguente «effetto “confermativo”» dell'efficacia del vincolo.

A giudizio del TAR Lombardia – che attribuisce al provvedimento di variante urbanistica funzione meramente ricognitiva di un effetto legale già prodottosi – la sua mancata impugnazione da parte delle società ricorrenti non avrebbe dunque rilievo, poiché il provvedimento stesso «risulterebbe inevitabilmente ed automaticamente travolto dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che ne rappresenta il presupposto».

Infatti, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, impugnata dalle ricorrenti, sarebbe comunque intervenuta sulla base di un vincolo preordinato all'esproprio risalente a più di cinque anni prima, sicché essa poggerebbe esclusivamente su una sorta di "proroga automatica" del vincolo, conseguente all'inclusione dell'opera nel programma triennale delle opere pubbliche ai sensi della disposizione censurata.

Quest'ultima costituirebbe, in definitiva, l'unico ostacolo frapposto all'annullamento dell'atto.

1.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo, sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte, ricorda che, trascorso un periodo di ragionevole durata – oggi fissato in cinque anni dall'art. 9, comma 2, 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)» (d'ora innanzi: t.u. espropriazioni) – la pubblica amministrazione può reiterare il vincolo solo motivando adeguatamente in relazione alla persistenza di effettive esigenze urbanistiche (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni), e comunque corrispondendo un indennizzo (ai sensi del successivo art. 39 del medesimo testo unico).

Secondo il Tribunale amministrativo rimettente, dunque, l'esercizio del potere ablatorio può essere ritenuto conforme all'art. 42 Cost., solo se risulti limitato nel tempo e compensato, in caso di reiterazione del vincolo, dalla corresponsione di un equo indennizzo.

Ricorda il giudice a quo, in particolare, che la giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 179 del 1999) ha escluso che il vincolo possa essere reiterato senza che si proceda, alternativamente, all'espropriazione (o comunque al «serio inizio dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi»), oppure alla corresponsione di un indennizzo.

Nella ricostruzione del TAR Lombardia, questo «serio inizio» dell'attività espropriativa sarebbe stato individuato dal legislatore statale, unico competente a tal fine, nel provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'opera; quindi, in un atto che comunque garantisce la partecipazione del proprietario del bene.

L'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, avrebbe, invece, disciplinato una nuova ipotesi di attuazione del vincolo espropriativo, in mancanza di un serio avvio della procedura espropriativa e, in particolare, di una tempestiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

In tal modo, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la legge regionale avrebbe ecceduto la propria competenza concorrente in materia, dal momento che l'art. 12 t.u. espropriazioni non ricomprenderebbe, tra gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, l'inserimento dell'opera pubblica nel programma triennale.

Inoltre, in lesione dell'art. 42 Cost., la disposizione censurata consentirebbe l'esercizio del potere ablatorio «a tempo indeterminato», in ragione di un provvedimento – appunto l'approvazione del piano triennale delle opere pubbliche – la cui adozione, da un lato, non può essere qualificata come serio avvio della procedura espropriativa, e, dall'altro, non garantisce la partecipazione

procedimentale degli interessati e può essere indefinitamente rinnovato, senza necessità né di motivazione, né di indennizzo.

2.– In via preliminare, non può essere accolta la richiesta di una declaratoria d'inammissibilità delle questioni per sopravvenuto difetto di rilevanza, avanzata dal Comune di Adro, costituito in giudizio, in conseguenza della rinuncia al ricorso depositata nel giudizio a quo dalle società espropriate.

Come stabilito dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio a quo, nel senso che non risente delle vicende di fatto, successive all'ordinanza di rimessione e relative al rapporto dedotto nel processo principale. Per questo, la costante giurisprudenza costituzionale afferma che la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento del provvedimento di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (sentenze n. 244 e n. 85 del 2020), quand'anche costituiti dall'estinzione del giudizio principale per effetto di rinuncia da parte dei ricorrenti (ordinanza n. 96 del 2018).

3.– Deve essere, inoltre, circoscritto il thema decidendum.

Il giudice a quo, in dispositivo, indirizza le proprie censure sull'intero comma 12 dell'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione, tuttavia, consente agevolmente di delimitare l'oggetto delle censure al solo secondo periodo del comma in esame, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione decadono qualora, entro cinque anni dall'approvazione del piano dei servizi che prevede l'intervento, quest'ultimo non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.

4.– Sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione d'inammissibilità per difetto di rilevanza, originariamente avanzata dalla difesa del Comune di Adro, secondo cui l'adozione della variante allo strumento urbanistico, in quanto idonea a reiterare il vincolo preordinato all'esproprio, renderebbe irrilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Nel caso in esame, non risulta implausibile il ragionamento del rimettente, secondo il quale il Comune di Adro non sarebbe stato obbligato a reiterare il vincolo – nonostante la scadenza del quinquennio dalla originaria apposizione – proprio in virtù della norma censurata, che avrebbe determinato una "proroga" ex lege del vincolo, a seguito dell'inserimento dell'opera nel programma triennale, per la durata di quest'ultimo e dei suoi eventuali aggiornamenti annuali.

Infatti, da questo punto di vista, il provvedimento di variante urbanistica, quantomeno in relazione all'opera di cui si tratta, potrebbe considerarsi meramente ricognitivo e, come tale, prima ancora che "atipico" (come ritenuto dal rimettente), addirittura superfluo.

Non si versa, pertanto, in una di quelle ipotesi di manifesta implausibilità della motivazione sulla rilevanza, che impediscono, secondo costante giurisprudenza costituzionale, l'esame del merito (da ultimo, sentenze n. 218 del 2020 e n. 208 del 2019).

5.– Neppure può essere accolta l'eccezione d'inammissibilità delle censure di violazione dell'art. 117 Cost., per non avere il rimettente indicato «quale comma e/o lettera sarebbero stati violati».

In primo luogo, il giudice a quo, almeno in un passaggio dell'ordinanza di rimessione, individua espressamente il terzo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro evocato.

È, poi, ininfluyente che il rimettente non menzioni espressamente la materia di legislazione concorrente tra quelle indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., quando la questione, nel contesto della motivazione, risulti chiaramente enunciata (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 264 del 2020). E dal tenore dell'ordinanza di rimessione si evince con sufficiente chiarezza che le censure si incentrano sulla violazione della competenza legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia «governo del territorio».

6.– Va invece, e ancora preliminarmente, dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Il rimettente non ha, infatti, assolto l'onere di motivazione sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

L'ordinanza di rimessione è, invero, volta unicamente a denunciare la lesione degli artt. 42 e 117, terzo comma, Cost., sotto i profili prima illustrati, e non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale.

Tale carenza conduce inevitabilmente all'inammissibilità della specifica questione in esame (in tal senso, tra le molte, sentenze n. 223 e n. 115 del 2020).

7.– Quanto all'esame del merito delle residue questioni di legittimità costituzionale, è utile premettere qualche sintetico richiamo alla disciplina statale e regionale rilevante, nonché alla pertinente giurisprudenza costituzionale.

8.– Governata dall'art. 42, terzo comma, Cost., l'espropriazione per motivi d'interesse generale consiste in un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene.

Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall'art. 8 t.u. espropriazioni, costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione.

Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio.

Ai sensi del successivo art. 9 del medesimo testo unico, un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione.

Come ricorda il giudice rimettente, questa Corte, con la sentenza n. 55 del 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato.

Il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa.

Con la sentenza n. 179 del 1999, infine, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo.

Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato t.u. espropriazioni.

In base alle norme dettate da quest'ultimo, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale (art. 9, comma 2) – periodo, cosiddetto di franchigia, durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo – e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3).

Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4), e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39).

Le stesse garanzie devono sorreggere una eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza (in tal senso, sentenza n. 314 del 2007).

Una volta apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni).

Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge (sentenza n. 155 del 1995).

Con la dichiarazione di pubblica utilità, la pubblica amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione.

Un ruolo centrale nell'attuale disciplina del procedimento espropriativo è svolto dalla cosiddetta dichiarazione implicita di pubblica utilità.

Il t.u. espropriazioni, infatti, prevede che l'adozione di taluni atti, aventi struttura e funzioni proprie, comporti anche la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da essi previste.

In particolare, ai sensi dell'art. 12, comma 1, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta «quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona». Inoltre, e comunque, essa si intende disposta quando la

normativa vigente prevede che equivalga «a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti».

8.1.– In ambito statale, il programma triennale dei lavori pubblici è attualmente previsto dall'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio.

Ai sensi dell'art. 3, lettera ggggg-sexies), cod. contratti pubblici, il programma rappresenta il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio.

Ai fini della presente decisione, va altresì sottolineato che, in relazione alla definizione del contenuto del programma in questione, la disciplina della partecipazione dei privati interessati è contenuta nella fonte regolamentare prima evocata: l'art. 5, comma 5, del decreto ministeriale 16 gennaio 2018, n. 14 («Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali»), prevede, infatti, che le amministrazioni «possono consentire» la presentazione di «eventuali» osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione del programma sul profilo informatico del committente e che l'approvazione definitiva del documento programmatico triennale, con gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza del termine fissato per tali «consultazioni», ovvero, comunque, entro sessanta giorni dalla pubblicazione sul suddetto profilo.

9.– La complessiva disciplina statale sinteticamente richiamata ha trovato peculiare attuazione nella legislazione della Regione Lombardia.

Come riconosce significativamente lo stesso art. 5, comma 1, t.u. espropriazioni («[l]e Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza [...]»), l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il «governo del territorio», per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 130 del 2020 e n. 254 del 2019).

La Regione Lombardia, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, si è dotata sia di una propria legge per il governo del territorio (legge reg. Lombardia n. 12 del 2005), sia di una disciplina in materia di procedimento di espropriazione, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Con specifico riferimento alla vicenda che ha dato origine al giudizio a quo, relativo ad una fattispecie in cui sono in questione le prime due fasi della procedura espropriativa (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità) assumono rilievo, nella legislazione della Regione Lombardia, due disposizioni: da un lato, quella effettivamente censurata, contenuta nella legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, che attribuisce, come s'è visto, peculiare effetto all'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche; dall'altro, l'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 3 del 2009, il quale, nell'indicare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, include – a differenza della appena ricordata disciplina statale – anche il programma triennale delle opere pubbliche, subordinando però tale effetto all'accertamento di alcuni requisiti.

In particolare, il comma 2 della previsione da ultimo citata esige, relativamente a ciascuna opera per la quale il programma triennale intende produrre l'effetto in parola, che esso contenga: un piano particellare che individui i beni da espropriare, con allegate le relative planimetrie catastali; una motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; la determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

Pur riguardando entrambe il programma triennale delle opere pubbliche in ambito regionale, le due disposizioni hanno differenti obiettivi: la prima (oggetto delle censure di legittimità costituzionale) è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e stabilisce che il vincolo non decade se l'opera viene inserita nel programma; la seconda, relativa alla fase successiva del procedimento, include, alle condizioni viste, il programma in questione tra gli atti la cui approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, con scelta, si è detto, innovativa rispetto alla disciplina statale.

Il giudice a quo non si occupa affatto della seconda disposizione e perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità costituzionale. Si deve ritenere, peraltro, che tale pur indubbia lacuna non comporti l'inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare. Avendo affermato, nell'ordinanza di rimessione, che il programma triennale delle opere pubbliche approvato dal Comune di Adro non costituisce «serio inizio» della procedura espropriativa (carattere che, invece, è in generale riconosciuto alla dichiarazione di pubblica utilità di un'opera, e che, in virtù dei requisiti posti dall'art. 9, comma 2, legge reg. Lombardia n. 3 del 2009, potrebbe derivare, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, dall'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche corredate da quei requisiti), se ne deve dedurre che il rimettente abbia implicitamente ritenuto non applicabile l'art. 9 della legge reg. Lombardia n. 3 del 2009 alla fattispecie al suo esame.

Trattandosi, dunque, di disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio, questa Corte può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia «governo del territorio».

10.– Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 9, comma 12, della legge reg. n. 12 del 2005 sono fondate, poiché tale disposizione viola gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost.

Non può che ribadirsi, nel solco della sentenza n. 179 del 1999, che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti «sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza».

Questo è proprio il vizio che presenta, in primo luogo, la disposizione censurata.

Come correttamente evidenziato dal giudice rimettente, infatti, l'art. 9, comma 12, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, consente la protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo

della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo.

Questo effetto si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario.

Gli artt. 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono, infatti, violati in tutti i casi in cui – come avviene nella specie – alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo.

A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha ommesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo.

Ancora, e si tratta di un profilo che non risulta certo ultimo per importanza, la disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato.

Proprio in materia espropriativa, questa Corte ha da tempo affermato che i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi «in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (da ultimo, sentenza n. 71 del 2015).

La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto – l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche – in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo.

Infatti, la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma in questione è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (d.m. n. 14 del 2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e soprattutto, l'art. 5, comma 5, del d.m. prima ricordato si limita a prevedere che le «amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni» da parte dei privati interessati, così degradando la partecipazione a mera eventualità.

11.– Per queste complessive ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2020.

## **Sentenza: 18 novembre 2020, n. 272**

**Materia:** Ambiente

**Parametri invocati:** 117, secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 1 e 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS)

### **Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS);
- 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. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019;

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

### **Sintesi:**

Con la legge regionale impugnata il legislatore marchigiano ha inteso esercitare la competenza attribuita alla Regione dall'art. 196, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), quanto alla definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In particolare, con riguardo alla tipologia di impianti individuata dall'impugnato art. 1, l'art. 2 seguente ne vieta l'ubicazione ad una distanza inferiore a 5 chilometri dai centri abitati, nonché dai luoghi ove siano esercitate "funzioni sensibili".

La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., non fondata.

Secondo la Corte la violazione del giudicato costituzionale si ha ogni qual volta una disposizione di legge intende mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 256 del 2020).

Con la sentenza n. 142 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore marchigiano di impedire sull'intero territorio regionale qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

La disposizione oggi impugnata, viceversa, prescrive criteri di localizzazione degli impianti di trattamento, sul presupposto che sia venuto meno il divieto assoluto colpito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Essa, pertanto, non lede il giudicato costituzionale.

La questione di costituzionalità dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è invece ritenuta fondata dalla Corte.

Il ricorrente ha anzitutto sostenuto che, nell'ambito di una materia assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale, la Regione non avrebbe potuto fissare nella forma della legge regionale i criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti, perché, invece, sarebbe stato necessario pronunciarsi all'esito di un procedimento amministrativo.

A tal proposito la Corte ha recentemente affermato che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «“[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. (sentenza n. 69 del 2018)”» (sentenza n. 116 del 2020).

Tali asserzioni di carattere generale trovano ad avviso della Corte una speculare corrispondenza nella prerogativa, propria del legislatore statale nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, di vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l’attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

Con riferimento al procedimento di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, tale principio ha già peraltro trovato reiterate conferme nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019).

L’art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d’ora in avanti cod. ambiente) disciplina i piani regionali di gestione dei rifiuti, attribuendo loro un contenuto in parte eventuale, in parte necessario. Entro quest’ultimo si colloca proprio la specificazione dei «criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» (art. 199, comma 3, lettera l, del cod. ambiente).

È perciò il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all’esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d’ambito.

Sul punto, l’art. 199, comma 1, del cod. ambiente è infatti esplicito nel prevedere che «l’approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo».

L’attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell’assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell’ordinamento, e tipica dell’attività amministrativa, è perciò l’esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi.

L’art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» persegue proprio tale scopo. Ad esso la disposizione regionale impugnata viceversa si sottrae, ricorrendo ad un divieto di localizzazione insensibile alla concomitante pianificazione regionale, oltre che frutto di una scelta lontana da ogni concreto apprezzamento in ordine alla conformazione del territorio marchigiano.

È invece necessario che il citato piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (se non persino nella impossibilità di), realizzazione degli impianti, con conseguente illegittimità costituzionale (sentenze n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

SENTENZA N. 272

ANNO 2020

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, 2, e, in via consequenziale, 3, 4 e 5 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 novembre 2019, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019, ed iscritto al n. 112 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Marche;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione

Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

Con la legge regionale impugnata il legislatore marchigiano ha inteso esercitare la competenza attribuita alla Regione dall'art. 196, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), quanto alla definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In particolare, con riguardo alla tipologia di impianti individuata dall'impugnato art. 1, l'art. 2 seguente ne vieta l'ubicazione ad una distanza inferiore a 5 chilometri dai centri abitati, nonché dai luoghi ove siano esercitate "funzioni sensibili".

Il ricorrente deduce che tali disposizioni ledano l'art. 136 Cost., perché con esse il legislatore regionale avrebbe riprodotto norme già dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 142 del 2019.

Con tale pronuncia, in particolare, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), che escludeva la collocazione, sull'intero territorio regionale, di impianti di gestione dei rifiuti mediante combustione.

Inoltre, sarebbe violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), alla quale va pacificamente ricondotta la disciplina dei rifiuti (ex plurimis, sentenza n. 289 del 2019), per due profili distinti.

In primo luogo, somministrando alle Province, con la legge regionale impugnata, i criteri per individuare le aree non idonee ad accogliere gli impianti, sarebbe stato eluso l'obbligo, formulato dalla normativa statale, di valutare «in concreto» i luoghi, «in sede procedimentale», e sarebbe perciò mancata una adeguata «istruttoria tecnica preordinata all'equo contemperamento degli interessi coinvolti».

In secondo luogo, il divieto di localizzazione prescelto sarebbe carente quanto alla parallela necessità di selezionare le aree invece idonee e, in ogni caso, non previsto dalla normativa statale. Esso si rivelerebbe, perciò, un illegittimo limite alla localizzazione, anziché un criterio di localizzazione.

2.– La Regione Marche, nel costituirsi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni concernenti l'art. 1 impugnato, poiché esso non è indicato tra le disposizioni di cui il Consiglio dei ministri ha autorizzato l'impugnativa.

L'eccezione è fondata, perché questa Corte ha costantemente affermato che la questione proposta in via principale, rispetto alla quale difetti la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato, è inammissibile (ex plurimis, sentenze n. 199 del 2020, n. 83 del 2018, n. 152 del 2017, n. 265 e n. 239 del 2016).

3.– La resistente ha anche eccepito l'inammissibilità delle questioni (artt. 1 e 2) basata sulla violazione dell'art. 136 Cost., perché neppure tale parametro sarebbe stato indicato nella delibera del Consiglio dei ministri.

L'eccezione è infondata.

La delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso rinvia, infatti, alla relazione del Ministro per gli affari regionali, ove si osserva che «[l]a disposizione regionale in esame, surrettiziamente, ripropone dunque il medesimo divieto generalizzato già censurato» con la sentenza n. 142 del 2019.

Benché l'art. 136 Cost. non sia espressamente menzionato, è evidente la volontà dell'organo politico, titolare del potere di impugnativa, di porre a questa Corte, a mezzo della intermediazione tecnica dell'Avvocatura generale, la questione di costituzionalità concernente la violazione del giudicato costituzionale.

In presenza di tale volontà, questa Corte ha già affermato che «spetta alla parte ricorrente “la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio”, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura [...]» (sentenza n. 128 del 2018).

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., non è fondata.

La violazione del giudicato costituzionale si ha ogni qual volta una disposizione di legge intende mantenere in vita o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti della struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenza n. 256 del 2020).

Con la sentenza n. 142 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore marchigiano di impedire sull'intero territorio regionale qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario, dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi.

La disposizione oggi impugnata, viceversa, prescrive criteri di localizzazione degli impianti di trattamento, sul presupposto che sia venuto meno il divieto assoluto colpito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Essa, pertanto, non lede il giudicato costituzionale.

5.– La questione di costituzionalità dell'art. 2 impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., è fondata.

Il ricorrente ha anzitutto sostenuto che, nell'ambito di una materia assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale, la Regione non avrebbe potuto fissare nella forma della legge regionale i criteri di individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti, perché, invece, sarebbe stato necessario pronunciarsi all'esito di un procedimento amministrativo.

Questa Corte ha recentemente affermato che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «“[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon

andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost. (sentenza n. 69 del 2018)» (sentenza n. 116 del 2020).

Si è aggiunto che «se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto» (sentenza n. 116 del 2020).

Tali asserzioni di carattere generale trovano una speculare corrispondenza nella prerogativa, propria del legislatore statale nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, di vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012).

6.– Con riferimento al procedimento di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti tale principio ha già trovato reiterate conferme nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 142, n. 129 e n. 28 del 2019).

L'art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora in avanti cod. ambiente) disciplina i piani regionali di gestione dei rifiuti, attribuendo loro un contenuto in parte eventuale, in parte necessario.

Entro quest'ultimo si colloca proprio la specificazione dei «criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» (art. 199, comma 3, lettera l, del cod. ambiente).

È perciò il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all'esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d'ambito.

Sul punto, l'art. 199, comma 1, del cod. ambiente è infatti esplicito nel prevedere che «[l]’approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo».

7.– Va aggiunto che un simile indirizzo legislativo rappresenta un coerente sviluppo delle premesse formulate con l'individuazione degli obiettivi che il piano si prefigge, e con l'ulteriore contenuto che esso assume.

L'attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell'assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell'ordinamento, e tipica dell'attività amministrativa, è perciò l'esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi.

L'art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» persegue proprio tale scopo. Ad esso la disposizione regionale impugnata viceversa si sottrae, ricorrendo ad un divieto di localizzazione insensibile alla concomitante pianificazione regionale, oltre che frutto di una scelta lontana da ogni concreto apprezzamento in ordine alla conformazione del territorio marchigiano.

È invece necessario che il citato piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (se non persino nella impossibilità di), realizzazione degli impianti, con conseguente illegittimità costituzionale (sentenze n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

Tali profili sono già di per sé sufficienti per concludere nel senso della fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Marche n. 29 del 2019 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Non vi è perciò la necessità di soffermarsi sulle ulteriori ragioni di illegittimità denunciate dal ricorrente, con riguardo al medesimo parametro costituzionale.

8.– A seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 2, l'intero testo della legge reg. Marche n. 29 del 2019, esclusivamente riferita al divieto di localizzazione ora dichiarato incostituzionale, è divenuto privo di ogni significato giuridico.

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 degli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS);

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, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 136 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 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

## **Sentenza: 21 dicembre 2020, n. 273**

**Materia:** pubblico impiego

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Parametri invocati:** articoli 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

**Oggetto:** articolo 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio).

### **Esito:**

illegittimità costituzionale dell'articolo 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);  
non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 107, comma 1, lettera b), 109 e 112, comma 1.

**Estensore nota:** Caterina Orione

### **Sintesi:**

La prima disposizione impugnata, l'articolo 107, comma 1 lettera b), modifica il comma 5, lettera c), dell'articolo 8 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale) e dispone che «le parole “, per un numero pari ai posti messi a concorso,” siano soppresse e le parole “due anni” siano sostituite dalle seguenti: “tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei”».

Secondo parte ricorrente, verrebbero stabilite modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle stabilite dalla normativa statale con la legge di riordino 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), in particolare all'articolo 1, commi 361, 363 e 365, da considerarsi quali norme interposte.

La norma regionale non limiterebbe numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplierebbe il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse, in contrasto quindi con la disciplina nazionale quanto alla possibilità di accesso agli impieghi in violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3, 51, primo comma, e 97 Costituzione e della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Costituzione.

La norma regionale impugnata modifica la lettera c) del comma 5 dell'articolo 8 della legge regionale n. 18 del 2016, che detta la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente. La disposizione, dopo aver previsto che «[l]’accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico avviene per corso concorso o per concorso» (comma 1), con riguardo alla graduatoria finale del concorso, a seguito della modifica introdotta dall'impugnato articolo 107, stabilisce che essa «comprende anche gli idonei, a concorso, e rimane vigente per un periodo di tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei» (comma 5, lettera c). Pertanto, viene introdotta la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non

più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per ciò che concerne il tempo di vigenza della graduatoria, esso viene esteso da due a tre anni.

La Corte giudica infondata la questione di illegittimità costituzionale avanzata, confermando quanto affermato costantemente e cioè che la disciplina delle «*procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale (sentenze n. 191 del 2017, n. 251 del 2016,) e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive (sentenza n. 241 del 2018, sentenza n. 126 del 2020), rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti «a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni» (sentenza n. 126 del 2020).*

Peraltro, a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla Regione autonoma Friuli Venezia- Giulia, così come già sancito nelle sentenze riportate riguardanti la Regione Valle d'Aosta, «spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 77 del 2020), in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'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 (sentenza n. 77 del 2020, sentenza n. 241 del 2018). Infatti, lo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia articolo 4, numero 1 e numero 1bis assegna una competenza primaria alla Regione nella materia «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Pertanto, la Corte ritiene che le disposizioni regionali impugnate costituiscano espressione della competenza regionale 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). Quanto alle norme statali interposte (peraltro abrogate dall'articolo 1 comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022)), contenute nell'articolo 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, la Corte afferma l'estraneità della disciplina in esse contenuta, alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», invocabile solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 126 del 2020) e come queste non corrispondano neppure a quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza, in quanto: «... (il).. campo di azione riservato al legislatore regionale «consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020). E ciò a condizione che il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da «pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale» (sentenza n. 241 del 2018).

Lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenza n. 77 del 2020).

Il suddetto scorrimento delle graduatorie finali per assumere gli idonei nel termine di efficacia delle medesime graduatorie, fissato in tre anni, peraltro, in armonia con le norme statali allora vigenti (articolo 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001), bilancia le esigenze di contenimento delle spese

relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti.

La Corte ritiene che non vi sia nemmeno violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sebbene «*i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[hi]no anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103 del 2018), essi, tuttavia, sono 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). Questo metodo è 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)... il 25 febbraio 2019 è stato stipulato .....un accordo fra lo Stato e la medesima Regione, poi confluito nel testo del d.lgs. 25 novembre 2019, n. 154 che contiene le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica». Tale accordo impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato – inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) – concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali.*

La seconda disposizione impugnata è l'articolo 108, che, sostituendo il comma 22 dell'articolo 11 della legge regionale 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), dispone che l'indennità mensile, non pensionabile e che l'articolo 110, sesto comma, della legge 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), già riconosceva agli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali», è corrisposta anche agli «autisti di rappresentanza», individuati negli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali, del Presidente del Consiglio regionale, nonché in quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti.

Tale previsione sarebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le procedure da seguire in sede di contrattazione e impone il rispetto della normativa contrattuale, con conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», per cui la Regione non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti regionali, che a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, è regolato dalla legge dello Stato e dalla contrattazione collettiva.

La Corte ritiene fondata la questione.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza, 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 dell'ordinamento civile (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017).

Questo riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali (sentenza n. 146 del 2019; sentenza n. 213 del 2012) volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico

privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012).

La terza disposizione impugnata è l'art. 109 che stabilisce che «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», per le «assunzioni di personale della polizia locale» relative all'anno 2019, «nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge», le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione «continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge 18/2016», che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il ricorrente ritiene che la disposizione regionale impugnata sia in contrasto con l'articolo 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 e con l'articolo 33 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, poiché le norme statali richiamate conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

La Corte giudica non fondata la questione.

Proprio l'articolo 33-ter del d.l. n. 34 del 2019 dimostra la non vincolatività per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di entrambe le citate disposizioni, ritenute dal ricorrente quali norme interposte. La disposizione de quo, infatti, nell'inserire i commi da 875-bis a 875-septies all'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), disciplina nello specifico le forme del contributo alla finanza pubblica a carico del «*sistema integrato degli enti territoriali della regione Friuli-Venezia Giulia*», in applicazione «*dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018*» (comma 875-bis).

I principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza 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).

È in questa prospettiva che l'articolo 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato a un apposito accordo bilaterale la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al fine di assicurare il necessario concorso di quest'ultima agli obiettivi di finanza pubblica. E' nell'accordo del febbraio 2019 che sono stati, pertanto, individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la Regione, quali il mantenimento dei bilanci dei soggetti che compongono il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia in equilibrio, ai sensi degli articoli 97 e 119 Costituzione e il contributo in termini di saldo netto da finanziare. Inoltre nel suddetto accordo, è espressamente stabilito che «*gli obblighi derivanti dal presente Accordo sostituiscono le misure di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, comunque denominate, previste da intese o da disposizioni di leggi vigenti*» anche per l'anno 2019, per cui le disposizioni di legge statale, considerate quali norme interposte che il ricorrente siano state violate, non possono essere da ritenersi vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

La quarta disposizione impugnata è l'articolo 112, comma 1, che stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e

in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Secondo parte ricorrente, tale previsione violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'articolo 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, in tema di mobilità volontaria, che dispone che «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La disposizione impugnata si inserisce nell'ambito del processo di riordino del «sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia», iniziato con la legge 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) in conseguenza del riordino disposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Il processo di riordino ha subito varie fasi e varie normative regionali si sono susseguite per consentire il completamento di esso, ivi compreso il trasferimento del personale provinciale al ruolo regionale. L'articolo 112, comma 1, interviene in una fase ancora in costanza del «processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione». Esso deve essere quindi collocato «in un'ottica di coerenza di sistema», in quanto dispone che il trattamento economico previsto dall'articolo 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 – che garantisce la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento – si applichi «anche nei confronti del personale trasferito dalle Province alla Regione, successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di Comparto». Tale disposizione è quindi coerente con quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale nello specifico, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del «proprio inquadramento tabellare» inerente alla «categoria di appartenenza e posizione economica» comprensivo della «retribuzione individuale di anzianità» e del «maturato economico».

Tali indicazioni sono in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali, quanto all'inquadramento retributivo del personale trasferito e si rivelano coerenti non solo con il disposto dell'articolo 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001 di cui il ricorrente affermava la violazione, che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto, ma anche con la ratio sottesa all'istituto della mobilità disciplinato dal comma 1 dello stesso articolo 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. La disposizione è volta a regolare il «passaggio diretto» di dipendenti pubblici da un'amministrazione a un'altra, e costituisce uno strumento preordinato a realizzare «l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione» dei relativi processi (articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) in vista di una efficiente organizzazione e gestione dei compiti amministrativi.

Pertanto la norma regionale impugnata, che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione, *indotto dal legislatore costituzionale*, costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non è invasiva della sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», anche in considerazione del fatto che fa espresso rinvio alla legge e alla contrattazione collettiva, richiamandone le prescrizioni, per favorire in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto.

SENTENZA N. 273

ANNO 2020

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera b), 108, 109 e 112, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019, depositato in cancelleria il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, 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 Silvana Sciarra;

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

deliberato nella camera di consiglio del 3 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio). Fra di esse, vengono, in particolare, qui in esame gli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, impugnati in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, della Costituzione.

La decisione delle altre questioni, proposte con lo stesso ricorso, è riservata a separata pronuncia.

Considerato che le disposizioni di cui si discute riguardano ambiti diversi, occorre procedere separatamente allo scrutinio delle questioni promosse.

2.– In linea preliminare, si devono esaminare alcune eccezioni di inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato con riferimento a tutte le questioni relative alle quattro disposizioni impugate.

2.1.– Anzitutto, la difesa regionale ne eccepisce l'inammissibilità per genericità e difetto di motivazione. Le censure sarebbero proposte con la mera indicazione del parametro costituzionale e delle norme statali interposte che si assumono violate – peraltro in alcuni casi solo genericamente identificate – senza una adeguata motivazione a sostegno del preteso contrasto.

2.1.1.– Tali eccezioni possono essere tutte superate.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva», indicando le «ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati» (da ultimo, sentenza n. 194 del 2020). Tuttavia, 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, le questioni, pur proposte in maniera sintetica e, talora, con la sola asserzione del contrasto della norma regionale impugnata con la normativa statale interposta, superano quella «soglia minima di chiarezza [...] che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenza n. 201 del 2018)» (sentenza n. 194 del 2020). Il semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali di volta in volta impugate con il parametro specificamente evocato è, infatti, in tali casi, sufficiente, nonostante la concisione delle censure, a consentire a questa Corte di individuare i termini delle questioni e di esaminarle nel merito.

2.2.– La difesa regionale lamenta, inoltre, che il ricorrente non faccia alcun riferimento alle disposizioni dello statuto speciale, là dove assegnano alla Regione specifiche competenze cui sarebbero riconducibili le norme regionali impugate, né, di conseguenza, spieghi – come avrebbe dovuto fare – in che modo tali norme esorbitino dalle stesse competenze statutarie regionali.

2.2.1.– Anche tale eccezione è superabile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «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, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate allo statuto» (sentenza n. 199 del 2020). Vi è, tuttavia, la possibilità, sia pur «residuale, e comunque legata a ipotesi in cui è evidente l'estraneità delle competenze statutarie ad un certo ambito materiale perché immediatamente riferibile a un titolo di competenza riservato allo Stato [...], che

l'atto introduttivo del giudizio faccia leva unicamente su elementi "indiziari" (sentenza n. 153 del 2019), come la giurisprudenza costituzionale o il quadro della normativa statale, senza confrontarsi espressamente, sia pur in modo sintetico, col quadro delle competenze statutarie» (sentenza n. 174 del 2020).

Le questioni promosse nei confronti degli artt. 107, comma 1, 108, 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 sono in linea con tali indicazioni.

Il ricorrente riconduce le norme regionali in questione ad ambiti materiali quali l'«ordinamento civile» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», nonché ai «principi di coordinamento della finanza pubblica», tutti ambiti che coincidono con i limiti individuati dallo statuto speciale quanto all'esercizio delle competenze regionali anche primarie e dunque notoriamente riservati allo Stato. Ciò rende sufficiente, ai soli fini dell'ammissibilità dell'impugnativa, il richiamo della normativa statale quale "indizio" dell'estraneità delle competenze statutarie ai citati ambiti, senza imporre il confronto espresso con il quadro delle stesse.

3.– Si può ora passare all'esame delle questioni promosse nei confronti delle singole disposizioni.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 107, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 nella parte in cui, modificando il comma 5, lettera c), dell'art. 8 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), interviene sulla disciplina delle graduatorie, eliminando il riferimento all'impiego delle stesse «per un numero pari ai posti messi a concorso», nonché estendendone da due a tre anni il periodo di vigenza.

Il ricorrente sostiene che tale disposizione stabilisca modalità di utilizzazione delle graduatorie concorsuali diverse e incompatibili con quelle individuate dall'art. 1, commi 361, 363 e 365 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), là dove non limita numericamente la possibilità di utilizzo delle graduatorie e amplia il lasso di tempo di utilizzabilità delle stesse. In tal modo detterebbe una disciplina contrastante con quella vigente nell'intero territorio dello Stato quanto alla possibilità di accesso agli impieghi e di impegno finanziario, in violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., ma anche della competenza riservata alla legislazione statale nelle materie dell'«ordinamento civile» e della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e dei «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

4.1.– Le questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri invocati.

La norma regionale impugnata modifica la lettera c) del comma 5 dell'art. 8 della citata legge regionale n. 18 del 2016, che detta la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente. Quest'ultima disposizione, dopo aver previsto che «[l]'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni del Comparto unico avviene per corso concorso o per concorso» (comma 1), con riguardo alla graduatoria finale del concorso, a seguito della modifica introdotta dall'impugnato art. 107, stabilisce che essa «comprende anche gli idonei, a concorso, e rimane vigente per un periodo di tre anni; il bando di concorso può prevedere un limite massimo di idonei» (comma 5, lettera c). Tale norma introduce, in tal modo, la possibilità dello scorrimento della graduatoria finale per l'assunzione degli idonei non più vincolato al numero dei posti messi a concorso e per un tempo – quello di vigenza della graduatoria – esteso da due a tre anni.

Questa Corte ha, anche di recente, 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. Le relative disposizioni, pertanto, in quanto inerenti «a una fase antecedente al sorgere del rapporto di lavoro, non invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile, attenendo all'organizzazione del personale, ambito in cui si esplica la competenza residuale delle Regioni» (sentenza n. 126 del 2020).

Ciò vale – questa Corte ha affermato – anche per una Regione a statuto speciale come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, titolare di una competenza primaria statutaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, primo comma, lettere a e b, dello della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante «Statuto speciale per la Valle d'Aosta»), che incontra il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale». A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, alla citata Regione, infatti, «spetta la più ampia competenza legislativa residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 77 del 2020), in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'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 (sentenza n. 77 del 2020; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2018). In considerazione del fatto che lo statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia assegna una competenza primaria alla Regione nella medesima materia individuata dallo statuto speciale valdostano («ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»: art. 4, numero 1 e numero 1bis, dello statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia), entro gli stessi limiti, la medesima conclusione deve trarsi anche per essa.

Le disposizioni regionali impugnate, pertanto, là dove definiscono le regole di accesso all'impiego regionale e di utilizzo delle relative graduatorie concorsuali, costituiscono espressione della competenza regionale 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).

Nell'escludere, nei confronti delle Regioni, la vincolatività delle previsioni, invocate quali norme statali interposte, contenute nell'art. 1, commi 361 e 365, della legge n. 145 del 2018, cui si aggiunge, nel presente giudizio, il riferimento al comma 363, questa Corte ha già avuto modo di dichiarare l'estraneità della disciplina in esse contenuta, attinente alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego pubblico statale, anche alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Quest'ultima è infatti invocabile solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 126 del 2020, punto 6. del Considerato in diritto), nella specie insussistenti.

Le citate previsioni statali – di cui è stata frattanto disposta l'abrogazione (anche se dei soli commi 361 e 365) ad opera dell'art. 1, comma 148, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) – non corrispondono neppure a quei limiti costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica

amministrazione cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della propria competenza. L'ampio campo di azione riservato al legislatore regionale «consente allo stesso di intervenire [...] con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto). E ciò a condizione che il periodo di efficacia delle graduatorie non sia definito in modo da «pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale» (sentenza n. 241 del 2018).

Lo scorrimento delle graduatorie, «dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi» (sentenza n. 77 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto).

In questa prospettiva, la scelta del legislatore friulano di consentire lo scorrimento delle graduatorie finali per assumere gli idonei nel termine di efficacia delle medesime graduatorie – fissato in tre anni, peraltro, in armonia con le norme statali allora vigenti (art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001) – è volta a contemperare, in maniera non palesemente irragionevole, le esigenze di contenimento delle spese relative all'indizione di procedure concorsuali e di reclutamento imparziale degli idonei, con quelle di garanzia della permanenza dei requisiti professionali richiesti. Essa, pertanto, non supera il limite del rispetto dei principi di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Anche l'ipotizzato contrasto di tale scelta regionale con i principi di coordinamento della finanza pubblica si rivela privo di fondamento.

Occorre, anzitutto, premettere che questa Corte ha riconosciuto la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1148, 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, stabilendo la proroga del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche soggette a vincoli nelle assunzioni, della facoltà di assunzione di personale, circoscrivendola a un nuovo termine, individuava in quest'ultimo anche il limite per la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici. Una simile previsione è stata ricondotta alla normativa di coordinamento finanziario, in quanto agiva sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale e poneva limiti transitori alla facoltà delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (sentenza n. 241 del 2018, punto 3. del Considerato in diritto).

Le disposizioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018, prima modificate e poi abrogate – là dove prescrivevano l'utilizzo delle graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso (comma 361), con riferimento solo «alle graduatorie delle procedure concorsuali bandite successivamente alla data di entrata in vigore» della medesima legge (comma 365) – dettavano, diversamente dal citato art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, una disciplina a regime dell'uso delle medesime graduatorie, relativa a procedure concorsuali non ancora bandite e svincolata da considerazioni inerenti a misure di limitazione delle assunzioni.

In ogni caso, sebbene «i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applic[h]ino anche alle autonomie speciali (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (sentenza n. 103

del 2018), essi, tuttavia, sono 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). Questo metodo è 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).

In armonia con tali indicazioni, il 25 febbraio 2019 è stato stipulato – in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, inerente alla individuazione del necessario concorso anche della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – un accordo fra lo Stato e la medesima Regione, poi confluito nel testo del d.lgs. 25 novembre 2019, n. 154 che contiene le «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica».

Tale accordo impone il rispetto degli obiettivi di sistema e stabilisce che il sistema integrato – inclusivo della Regione, degli enti locali situati sul suo territorio e dei rispettivi enti strumentali e organismi interni (art. 1) – concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare (art. 4), puntualmente individuato per gli anni 2019-2021, ma non indica vincoli di dettaglio inerenti all'ente Regione o ai singoli enti locali.

Pertanto, le previsioni di cui all'art. 1, commi 361, 363 e 365, della legge n. 145 del 2018 – ora, come chiarito, in parte abrogate – non sono vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.1.1.– In conclusione, le questioni relative all'art. 107, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 9 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost. devono essere dichiarate non fondate.

5.– È, poi, impugnato l'art. 108, che, sostituendo il comma 22 dell'art. 11 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 28 dicembre 2017, n. 45 (Legge di stabilità 2018), dispone che l'indennità mensile, non pensionabile, che l'art. 110, sesto comma, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 agosto 1981, n. 53 (Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), già riconosceva agli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali», è corrisposta anche agli «autisti di rappresentanza». Questi ultimi sono individuati negli autisti di rappresentanza del Presidente della Regione e degli assessori regionali (art. 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/ Pres.), del Presidente del Consiglio regionale (art. 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale emanato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 30 gennaio 2019, n. 101), nonché in quelli assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione e ai loro sostituti.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le procedure da seguire in sede di contrattazione e impone il rispetto della normativa contrattuale. Essa, quindi, violerebbe la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», in quanto la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le cui competenze statutarie devono essere esercitate nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4 dello statuto), non avrebbe titolo a disciplinare il trattamento economico e giuridico dei dipendenti regionali. Quest'ultimo, a seguito della privatizzazione del lavoro pubblico, è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questo operato, dalla contrattazione collettiva.

La medesima norma violerebbe anche il principio di eguaglianza fra cittadini, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti in altre Regioni.

5.1.– Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in relazione alla questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile, perché non contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

5.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri del 5 settembre 2019, fra i parametri in riferimento ai quali è promossa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 108 della citata legge regionale n. 9 del 2019, è espressamente indicato l'art. 3 Cost. In particolare, in essa, si sostiene ci sia il «contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini di cui all'art. 3 della Costituzione in quanto il personale delle altre regioni nella stessa situazione lavorativa si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti».

5.2.– Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

5.2.1.– La norma regionale impugnata sostituisce il comma 22 dell'art. 11 della legge regionale di stabilità per il 2018, che disponeva che l'indennità mensile non pensionabile prevista dall'art. 110, sesto comma, della legge regionale n. 53 del 1981, nell'ambito della disciplina dello «Stato giuridico e trattamento economico del personale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia» (così la rubrica del citato art. 110), in favore degli «addetti di segreteria del Presidente e dei Vicepresidenti del Consiglio, dei Presidenti delle Commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, degli Assessori e dei Presidenti degli Enti regionali» e per tutta la durata dell'incarico, fosse corrisposta, «a decorrere dal 1° gennaio 2018 e rapportandola ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni, anche agli autisti di rappresentanza della Regione». Con le modifiche apportate dall'art. 108 della legge regionale n. 9 del 2019, si è precisato che la citata indennità è corrisposta, oltre che agli addetti di segreteria, «agli autisti di rappresentanza di cui all'articolo 38 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali [...] e all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione degli uffici del Consiglio regionale [...]», e cioè agli autisti del Presidente della Regione e degli Assessori regionali, e del Presidente del Consiglio regionale, nonché, in riferimento «ai periodi di effettivo svolgimento delle funzioni di guida di rappresentanza, agli autisti assegnati alla Segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Regione» e «al personale che sostituisce gli autisti di rappresentanza in caso di loro assenza o impedimento».

Risulta evidente, dal tenore letterale della disposizione impugnata, che essa, là dove prevede l'estensione dell'indennità per gli addetti di segreteria agli autisti di rappresentanza, puntualmente individuati, interviene a disciplinare il trattamento economico di una specifica categoria del personale regionale.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, 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 dell'ordinamento civile (ex multis, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017). Tale disciplina è, pertanto, retta

dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 199 del 2020).

Ciò riguarda anche il personale regionale applicato presso le segreterie degli organi politici regionali e la disciplina del loro trattamento economico accessorio. Questa Corte ha già avuto occasione di dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali volte a disciplinare, fra l'altro, anche il trattamento economico (accessorio) del personale addetto alle segreterie, ravvisando la violazione della riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile (sentenza n. 146 del 2019; nello stesso senso sentenza n. 213 del 2012).

La norma regionale impugnata, pertanto, nel disciplinare l'indennità mensile degli autisti di rappresentanza, finisce per regolare uno degli «istituti tipici del rapporto di lavoro pubblico privatizzato [...] con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze nn. 339, 77 e 7 del 2011, nn. 332 e 151 del 2010 e n. 189 del 2007)» (sentenza n. 213 del 2012).

Nessun rilievo riveste la circostanza che la norma impugnata sia intervenuta solo a puntualizzare una disciplina introdotta dalla norma sostituita – che aveva già esteso agli autisti di rappresentanza l'indennità, prevista dalla risalente legge regionale n. 51 del 1983 per gli addetti di segreteria – e che la norma sostituita non fosse stata impugnata. L'art. 108 della legge n. 9 del 2019 ha non solo riprodotto la previsione dell'estensione dell'indennità operata dalla legge regionale n. 45 del 2017, rinnovando la lesione, ma ha anche ulteriormente esteso la categoria dei beneficiari dell'indennità, là dove li ha puntualmente identificati negli autisti di rappresentanza addetti al Presidente della Giunta, agli assessori e al Presidente del Consiglio regionale, ma anche alla segreteria generale del Consiglio regionale e all'Ufficio di gabinetto della Presidenza della Regione.

5.2.2.– Deve, quindi, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 108 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019.

5.2.3.– Resta assorbita la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost.

6.– Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 109 della citata legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che «[i]n relazione al permanere delle particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», per le «assunzioni di personale della polizia locale» relative all'anno 2019, «nonché con riferimento alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della presente legge», le Unioni territoriali intercomunali (UTI) e i Comuni della Regione «continuano ad applicare l'articolo 56, comma 20-ter, della legge 18/2016», che prevede la possibilità di procedere ad assunzioni anche oltre il limite del cento per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Il ricorrente denuncia il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l'art. 35-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, là dove stabilisce un tetto alla spesa inerente all'assunzione del personale della polizia locale per l'anno 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni, che nel triennio 2016-2018 abbiano rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio.

La norma regionale impugnata sarebbe anche in contrasto con l'art. 33 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 quanto non fisserebbe i requisiti di sostenibilità finanziaria, cui il citato decreto-legge subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico.

Entrambe le norme statali richiamate conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare.

6.1.– La questione non è fondata.

L'art. 109 della legge regionale n. 9 del 2019, al fine di soddisfare le «particolari esigenze operative e funzionali connesse e conseguenti al processo di riassetto delle autonomie locali», avviato con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) e disciplinato, fra l'altro, dalla legge regionale n. 18 del 2016, nell'ambito del «sistema integrato di interventi per la gestione di attività riguardanti le amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», non fa che ribadire quanto già previsto dall'art. 50-ter della medesima legge regionale n. 18 del 2016 per gli anni 2018 e 2019. Quest'ultimo dispone che i Comuni e le UTI, in cui si articola il citato sistema integrato, possono effettuare, per l'anno 2019 e in relazione alle procedure concorsuali già avviate nell'anno 2018 e non ancora concluse alla data di entrata in vigore della medesima legge, assunzioni di personale della polizia locale «anche oltre il limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente», purché nel «rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 22 della legge regionale 18/2015». Tali obblighi di contenimento della spesa di personale sono individuati nel citato art. 22 della legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, «nei limiti del valore medio di uno specifico triennio».

Il ricorrente contesta la non conformità di tale previsione ai principi di coordinamento della finanza pubblica individuati sia nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018 – che vincola i Comuni ad assumere personale di polizia locale, nel limite della spesa sostenuta per il medesimo personale nell'anno 2016 – sia nell'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019, che subordina la facoltà di assunzione del personale pubblico alla “sostenibilità finanziaria” delle stesse. Entrambi i citati principi si imporrebbero anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Tale assunto è privo di fondamento.

Occorre anzitutto sottolineare che l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 ha introdotto un nuovo criterio di contenimento delle spese per le assunzioni del personale da parte dei Comuni, diverso e non in linea con quello indicato nell'art. 35-bis del d.l. n. 113 del 2018, in quanto non più legato alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla “sostenibilità finanziaria” delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente.

Questa considerazione rivela, anzitutto, una incoerenza fra i principi di coordinamento evocati congiuntamente come parametri interposti.

Al di là di ciò, l'art. 33-ter del medesimo d.l. n. 34 del 2019 dimostra la non vincolatività, in radice, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di entrambe le citate disposizioni. Il citato art. 33-ter

del d.l. n. 34 del 2019, infatti, nell'inserire i commi da 875-bis a 875-septies all'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018), disciplina dettagliatamente le specifiche forme del contributo alla finanza pubblica da parte del «sistema integrato degli enti territoriali della regione Friuli-Venezia Giulia», in applicazione «dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018» (comma 875-bis).

Questa Corte, come si è già ricordato (supra, punto 4.1.), ha ripetutamente affermato che i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica che le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare devono essere individuati nell'osservanza 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).

È in questa prospettiva che l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018 ha demandato a un apposito accordo bilaterale la ridefinizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, al fine di assicurare il necessario concorso di quest'ultima agli obiettivi di finanza pubblica. In tale accordo sono stati, pertanto, individuati i principi generali di coordinamento della finanza pubblica specificamente vincolanti per la Regione in questione, fra cui si segnalano il mantenimento dei bilanci dei soggetti che compongono il sistema integrato degli enti territoriali del Friuli-Venezia Giulia in equilibrio, ai sensi degli artt. 97 e 119 Cost., nonché il contributo in termini di saldo netto da finanziare, che, per l'anno 2019, è puntualmente definito. Ove si consideri che, nel medesimo accordo, è espressamente stabilito che «gli obblighi derivanti dal presente Accordo sostituiscono le misure di concorso alla finanza pubblica del sistema integrato, comunque denominate, previste da intese o da disposizioni di leggi vigenti» anche per l'anno 2019 (art. 4 del d.lgs. n. 154 del 2019), appare evidente che le puntuali previsioni delle disposizioni di legge statale che il ricorrente invoca quali norme interposte non sono da ritenersi vincolanti per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.– È, infine, impugnato l'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, là dove stabilisce che, «[i]n relazione al processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione e in un'ottica di coerenza di sistema», al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 (Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012), che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento.

Tale previsione violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultimo, in tema di mobilità volontaria, dispone che «a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione».

La norma regionale impugnata si porrebbe anche in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto introdurrebbe per i soli residenti nella Regione un trattamento economico differenziato rispetto a quello dei residenti nelle altre Regioni.

7.1.– In linea preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale nei confronti della questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. Tale questione non sarebbe ammissibile in quanto non sarebbe contenuta nella delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri.

7.1.1.– L'eccezione è priva di fondamento.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali allegata alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri (del 5 settembre 2019), fra i parametri in riferimento ai quali sono promosse le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 112 della citata legge regionale n. 9 del 2019 è espressamente evocato l'art. 3 Cost. Tale evocazione è connessa al dedotto contrasto della norma regionale impugnata con la «regolazione uniforme», dettata dal legislatore statale, «a cui deve attenersi tutta la pubblica amministrazione il cui rapporto di lavoro è stato contrattualizzato».

7.2.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è, tuttavia, priva di fondamento nel merito, in quanto si basa su un erroneo presupposto interpretativo.

7.2.1.– Come si è ricordato, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. da parte della norma regionale impugnata, in quanto introdurrebbe un trattamento economico differenziato per i soli dipendenti residenti nella Regione rispetto a quello previsto per i residenti in altre Regioni.

L'infondatezza di un simile assunto è rivelata dal chiaro tenore letterale della disposizione impugnata, che non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di comparto.

7.3.– Anche la questione promossa nei confronti dell'art. 112, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è priva di fondamento.

7.3.1.– La norma regionale impugnata, che fa espresso riferimento al «superamento delle Province» e al «conseguente trasferimento di funzioni alla Regione», si inserisce nell'ambito del processo di riordino del «sistema Regione-autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia», originariamente tratteggiato già dalla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative). L'art. 1 di tale legge – poi abrogato dall'art. 40, comma 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 novembre 2019, n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale) – si proponeva «l'individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali, la definizione dell'assetto delle forme associative tra i Comuni e la riorganizzazione delle funzioni amministrative», in vista della «valorizzazione di un sistema policentrico», volto a favorire «la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali, l'uniformità, l'efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche».

Si trattava di una misura funzionale, tra l'altro, al riordino disposto dal legislatore statale con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Tale processo di riordino regionale ha conosciuto varie fasi. Fra queste particolare rilievo ha assunto quella legata alla soppressione delle Province, disposta con la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli-Venezia Giulia e modifiche

alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016), in attuazione dell'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1 (Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare). Il legislatore costituzionale, nel modificare lo statuto speciale, ha, infatti, impresso un significativo mutamento all'organizzazione regionale, sopprimendo le Province e disponendo, di conseguenza, il trasferimento delle relative funzioni «ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici» (così il citato art.12, comma 2). La realizzazione di tali trasferimenti è stata, poi, regolata dalla richiamata legge regionale n. 20 del 2016, secondo un processo graduale.

Nell'ambito di tale processo e nelle more della soppressione delle Province si è previsto che queste ultime, in linea con il progressivo ridimensionamento delle proprie funzioni, riducessero le proprie dotazioni organiche. Ciò ha comportato il trasferimento del personale che, per effetto di tale riduzione, «sia dichiarato non fondamentale per le funzioni che permangono in capo alle Province», «presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, consegua il trasferimento presso una Unione territoriale intercomunale» (art. 46, comma 2, della legge regionale 28 giugno 2016, n. 10 recante «Modifiche a disposizioni concernenti gli enti locali contenute nelle leggi regionali 1/2006, 26/2014, 18/2007, 9/2009, 19/2013, 34/2015, 18/2015, 3/2016, 13/2015, 23/2007, 2/2016 e 27/2012»). Nei confronti di tale personale, come di quello trasferito a seguito della entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2016, per effetto del riordino conseguente all'avvio del processo di soppressione delle Province, l'art. 50, comma 1, della citata legge regionale n. 10 del 2016, ha disposto la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento, in linea, peraltro, con quanto statuito dal legislatore statale all'art. 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, in relazione al personale trasferito dalle Province alle Regioni o agli enti locali.

7.3.2.– In questo contesto si colloca l'impugnato art. 112, comma 1, che interviene in una fase successiva a quella delineata dalla legge regionale n. 20 del 2016, ma ancora in costanza del «processo di superamento delle Province e del conseguente trasferimento di funzioni alla Regione». Esso, «in un'ottica di coerenza di sistema», dispone che il trattamento economico previsto dall'art. 50, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2016 – che garantisce la conservazione della retribuzione individuale di anzianità o del maturato economico in godimento all'atto del trasferimento – si applichi «anche nei confronti del personale trasferito dalle Province alla Regione, successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, mediante mobilità volontaria di Comparto». Tale disposizione è da considerarsi armonica rispetto a quanto statuito dalla contrattazione collettiva di lavoro a livello regionale, in cui si riconosce ai lavoratori che, a seguito della mobilità di Comparto, transitano da un ente a un altro all'interno del Comparto unico, il mantenimento del «proprio inquadramento tabellare» inerente alla «categoria di appartenenza e posizione economica» (art. 27 del CCRL Comparto unico non dirigenti, relativo al biennio economico 2004-2005), comprensivo della «retribuzione individuale di anzianità» e del «maturato economico» (art. 60 del medesimo CCRL sopra citato), come confermato dall'art. 21 del CCRL relativo al Personale del Comparto unico del personale non dirigente – Triennio normativo ed economico 2016/2018.

Tali indicazioni sono in linea con la contrattazione collettiva nazionale del Comparto Regioni e autonomie locali, quanto all'inquadramento retributivo del personale trasferito (art. 28 del CCNL Comparto delle Regioni e delle autonomie locali per il biennio economico 2000/2001) e si rivelano coerenti non solo con il disposto dell'art. 30, comma 2-quinquies, del d.lgs. n. 165 del 2001, che impone di applicare al personale trasferito il trattamento economico di cui ai contratti collettivi vigenti nel medesimo comparto, ma anche con la ratio sottesa all'istituto della mobilità disciplinato dal comma 1 del citato art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001. Quest'ultimo, volto a regolare il «passaggio

diretto» di dipendenti pubblici da un'amministrazione a un'altra, è, nell'ottica stessa del d.lgs. n. 165 del 2001, strumento preordinato a realizzare «l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione» dei relativi processi (art. 6, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001) in vista di una efficiente organizzazione e gestione dei compiti amministrativi.

In questa prospettiva appare evidente che la norma regionale impugnata, che si inserisce nel complesso processo di riordino amministrativo degli enti territoriali della Regione, indotto dal legislatore costituzionale, costituisce esercizio della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa e non invade la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile». Lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, essa rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto. Obiettivo finale è, infatti, il superamento definitivo delle Province e il completamento del trasferimento delle funzioni alla Regione, al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti amministrativi che le sono stati affidati.

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. 108 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 107, comma 1, lettera b), 109 e 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettere l) e m), e terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

## **Sentenza: 18 novembre 2020, n. 274**

**Materia:** sistema tributario e contabile dello Stato

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014)

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

L'articolo impugnato prevede: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017». Tale decreto istituisce e disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che gli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la previsione normativa regionale violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto, nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, determinerebbe l'estensione all'ambito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, con l'effetto della «non computabilità ai fini Irpef degli assegni» percepiti dai relativi volontari.

La Corte precisa innanzitutto l'oggetto della questione promossa, evidenziando come il ricorso debba essere circoscritto alla sola parte della disposizione regionale impugnata che, nel disporre l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, richiama l'esenzione dall'imposizione tributaria per i citati assegni.

La Corte ritiene la questione fondata in quanto la norma regionale finisce sostanzialmente per «esportare» a carico del bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in ambito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria. Essa viola pertanto la ratio insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018).

Del resto, la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); proprio in questa prospettiva ha quindi disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t).

Le Regioni possono, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Costituzione, fare propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono riguardare esclusivamente tributi il cui gettito è ad esse assegnato e non tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Secondo la giurisprudenza della Corte, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati – ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (ex plurimis, sentenza n. 121 del 2013) – sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) – sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale.

La Corte ritiene tale considerazione logicamente prioritaria e assorbente rispetto alle considerazioni svolte dalla difesa regionale, anche in relazione alla asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale.

In definitiva, dunque, la norma regionale impugnata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato.

In considerazione di ciò, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della l.r. 16/2019 nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017, prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

SENTENZA N. 274

ANNO 2020

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. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria -Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 dicembre 2019-3 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019, iscritto al n. 117 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, 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 18 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), il quale così dispone: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017».

2.– Il suddetto decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) istituisce e disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che gli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali» (art. 16, comma 3).

L'impugnato art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, dunque, determina l'effetto per cui anche i compensi erogati ai volontari del servizio civile regionale, al pari degli assegni percepiti da quelli del servizio civile universale, da un lato, sono inquadrati tra i «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere» – i quali sono riconducibili alla categoria dei «redditi diversi» (art. 67, comma 1, lettera l, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi») –; dall'altro, sono esenti da imposizioni tributarie, e quindi anche dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), nonché dall'imponibile previdenziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale previsione normativa regionale rechi un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto, nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, determinerebbe l'estensione all'ambito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, con l'effetto della «non computabilità ai fini Irpef degli assegni» percepiti dai relativi volontari.

3.– Tanto premesso, va innanzitutto precisato l'oggetto della questione promossa. Alla luce delle censure poste a fondamento del ricorso, infatti, questo deve essere circoscritto alla sola parte della disposizione regionale impugnata che, nel disporre l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, richiama l'esenzione dall'imposizione tributaria per i citati assegni.

Benché letteralmente impugni l'intero art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri non si duole, invero, dell'inquadramento dei compensi dei volontari regionali nella categoria dei «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere», in quanto la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stata prospettata esclusivamente con riguardo alla disposta estensione ai menzionati volontari del «trattamento tributario agevolato – rectius: [del]l'esenzione tributaria – che il legislatore statale ha inteso riservare ai soli volontari “statali”». Né il ricorrente censura l'estensione anche ai compensi in discorso del medesimo art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 nella parte in cui questo esclude l'imponibilità ai fini previdenziali dei redditi dei volontari del servizio universale; ciò in armonia, del resto, con il contenuto della delibera governativa di autorizzazione all'impugnazione, nella quale non vi è cenno a tale porzione normativa.

4.– Così precisati il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è fondata.

4.1.– La norma impugnata, infatti, stabilisce l'applicazione ai compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale della generalizzata esenzione tributaria che l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n.

40 del 2017 chiaramente dispone con esclusivo riguardo agli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale».

Essa, pertanto, determina l'effetto di introdurre una nuova esenzione dall'IRPEF, posto che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda sono soggetti a tale tributo, di cui integrano il presupposto in relazione ai «redditi diversi».

Ma in tal modo la norma regionale finisce sostanzialmente per “esportare” a carico del bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in ambito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria.

Essa si pone quindi in frontale violazione della ratio anche insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono evidentemente interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018).

Non è irrilevante ricordare, del resto, che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); proprio in questa prospettiva ha quindi disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t).

Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati – ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (ex plurimis, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) –; sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale. Proprio con riguardo a quest'ultima ipotesi questa Corte ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza n. 431 del 2005).

4.2.– Quanto detto assume valore logicamente prioritario e assorbente rispetto alle ulteriori considerazioni svolte dalla difesa regionale, anche in relazione alla asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale.

Tali argomenti, infatti, non colgono comunque nel segno, essendo evidentemente inidonei ad attrarre nella sfera di competenza della Regione un intervento legislativo che, per le ragioni dianzi illustrate, risulta ad essa radicalmente precluso.

4.3.– In definitiva, la norma regionale impugnata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato.

4.4.– Alla luce delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

## **Sentenza: 1° dicembre 2020, n. 276**

**Materia:** governo del territorio; ambiente; aree protette; norme di salvaguardia

**Parametri invocati:** articoli 3, 41, 42, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione - art. 6 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) (ratificata in Italia con l. 4 agosto 1955, n. 848) e art. 1 del Protocollo addizionale in materia di diritto di proprietà; art. 12, comma 3, D.P.R. 380/2001, come norme interposte

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tar Lazio

**Oggetto:** articolo 7, commi 1 e 2, Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale)

### **Esito:**

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge Reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost..

**Estensore nota:** Enrico Righi

### **Sintesi:**

Il Tar Lazio dubita della legittimità costituzionale della disposizione legislativa in oggetto, che ha l'effetto di ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica; ha inoltre l'effetto di applicare alle aree di nuova introduzione, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, le misure di salvaguardia previste dall'articolo 26, comma 5 bis, della legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n.29, che reca le norme per le aree naturali protette regionali.

Le misure di salvaguardia precludono ogni attività edilizia nell'area di nuova perimetrazione.

In questa porzione di territorio è ricompreso anche un articolato (ma non realizzato) intervento edilizio approvato dal Comune di Marino e dalla stessa Regione Lazio (in quanto trattasi di variante al piano regolatore comunale), denominato EcoVillage, insistente nella zona nota come Divino Amore.

Preliminarmente, la Corte precisa che la perimetrazione di un parco naturale può avvenire sia con legge, sia con l'atto amministrativo di approvazione del piano. L'ampliamento dei confini avvenuto con legge, salvo rinvio alla deliberazione amministrativa per l'adeguamento del piano, non viola dunque alcuna riserva di amministrazione.

La procedura è conforme alla legge statale sui parchi (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Viene citata una recente sentenza conforme: la n. 134 del 2020.

Occorre puntualizzare che la norma *sub iudice* prevede, per i terreni già ricompresi nel parco alla data di entrata in vigore della legge, la permanente applicazione del piano del parco, che ha valore per altro di piano urbanistico e sostituisce i piani di qualsiasi livello territoriale (comunale, regionale...).

La notazione che precede è utile per comprendere la dichiarata (da parte della Corte) infondatezza della censura relativa alla presunta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo di un'ipotetica disparità di trattamento fra i proprietari dei terreni *ex novo* ricompresi nella perimetrazione del parco e quelli dei terreni già assoggettati alla disciplina dell'area protetta.

È sufficiente riportare che i giudici costituzionali osservano come il termine di comparazione non deve essere la legge, ma il piano, essendo proprio questo lo strumento che conforma i diritti dei

proprietari dei terreni per così dire di vecchia perimetrazione, disciplinandone in concreto le attività permesse (edificatorie o altro).

Per le zone di nuova perimetrazione semplicemente il piano è sostituito in via provvisoria dalle misure di salvaguardia, che per loro natura hanno carattere sommario e precludente; solo all'esito dell'adeguamento del piano, eventualmente, potrà sindacarsi una putativa disparità di trattamento tra proprietari di appezzamenti siti in zone differenti.

Sotto una prospettiva sensibilmente diversa, la Corte esclude anche che vi sia stata disparità di trattamento dei proprietari dei terreni di nuova perimetrazione rispetto a quelli, sottoscrittori di convenzioni di lottizzazione simili (Mugilla e Mezzamagna), che permangono all'esterno del parco.

Per quanto riguarda questi ultimi, l'attività edilizia si trovava già in fase di esecuzione avanzata, mentre, per quanto riguarda il Divino Amore, non era stata neppure iniziata.

Ciò, lungi dal costituire una disparità di trattamento, incide in maniera effettiva sul pregio ambientale dell'area, maggiore evidentemente nelle zone non urbanizzate.

Ancora basandosi sulla ritenuta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, il rimettente riteneva che la legge regionale avesse leso il legittimo affidamento dei privati che avevano sottoscritto il piano di lottizzazione.

Ebbene la Corte, con statuizioni trancianti, afferma la prevalenza dell'interesse costituzionale alla tutela del valore del paesaggio e del diritto alla salute (articoli 9 e 32 della Costituzione).

Anche in questo caso, il fatto che l'attività edificatoria non fosse iniziata risulta decisivo: la Corte ricorda come il Consiglio di Stato abbia più volte rinvenuto nell'inizio dell'attività costruttiva il punto di caduta, oltre il quale il legittimo affidamento del privato condiziona anche la tutela di interessi di rango costituzionale (C.d.S. 3851/2010; C.d.S. 4362/2018).

Sempre in quella che sembra l'ottica della ricerca di una tutela per i proprietari, il Tar rimettente avanza il dubbio di violazione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che il vincolo di inedificabilità posto dalle norme di salvaguardia abbia natura espropriativa e non conformativa della proprietà privata.

La Corte, richiamando tutta la sua giurisprudenza in materia, fino dalla sentenza 56 del 1968, ribadisce come i limiti imposti alla privata proprietà ai fini della tutela paesaggistica ricadano sotto il secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione, che riguarda la conformazione della proprietà privata e dunque esclude debba farsi luogo, nella legge regionale, alla previsione di un indennizzo a favore dei proprietari.

Per motivi simili, dal momento che l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, viene respinta la censura di presunta violazione dell'articolo 41 della Costituzione. Il Tar aveva, da un'angolazione parzialmente diversa, affrontato nuovamente la questione dell'ipotetico svuotamento del diritto di proprietà con riguardo alle facoltà di utilizzo a fine di impresa dei terreni.

L'ordinanza di remissione del giudice *a quo* lamenta anche violazione dell'articolo 6 delle norme Cedu (ratificata in Italia con l. 848/1955), sul diritto al giusto processo, per il tramite del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riguardo ai limiti derivanti dagli obblighi internazionali.

La legge regionale rimessa allo scrutinio costituzionale avrebbe violato il diritto dei proprietari al giusto processo con riferimento ai procedimenti pendenti sugli atti amministrati connessi con la legge regionale.

I giudicanti fanno chiarezza, statuendo come la norma regionale, essendo priva di efficacia retroattiva, non può incidere sulla validità degli atti amministrativi emanati in precedenza, che restano soggetti al principio *tempus regit actum*, potendo la legge, al limite, incidere sulla loro esecuzione, mai sulla loro validità.

Il rimettente prosegue lamentando violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu sul diritto di proprietà: si sarebbe sostanzialmente proceduto ad una espropriazione sostanziale.

Al netto di quanto affermato dalla Corte circa la insussistente violazione dell'articolo 42 della Costituzione, la pronuncia fa ancora notare come, dovendo procedersi ad un giudizio sul contemperamento degli interessi dei privati e di quello generale pubblico, possa affermarsi come non

possa dirsi violato il giusto equilibrio fra le posizioni giuridiche soggettive, in quanto la prospettiva di edificazione nella zona Divino Amore non è mai stata certa, stante le numerose iniziative tese ad intensificare il livello di tutela dell'area, sia a livello amministrativo (la prima proposta di ampliamento del parco risale al 2002), che dei procedimenti giurisdizionali amministrativi. Ancora una volta, nel giudizio di comparazione degli interessi, risulta decisivo il fatto che l'attività di costruzione non fosse ancora iniziata.

La Corte dichiara poi l'inammissibilità della censura relativa alla lamentata violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Da ultimo, la Corte dichiara l'infondatezza della censura relativa alla violazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio".

Secondo il rimettente, la disposizione regionale violerebbe la norma interposta di cui all'articolo 12, comma 3, del DPR 380/2001 (testo unico in materia edilizia), in quanto estenderebbe a tempo indeterminato la validità temporale dei vincoli urbanistici espropriativi.

Essendo di fronte a vincoli di natura, come detto, conformativa del diritto di proprietà, la Corte ritiene il parametro inconferente.

Conclusivamente, tutte le censure di legittimità costituzionale vengono respinte, in merito o in rito.

SENTENZA N. 276

ANNO 2020

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. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nel procedimento pendente tra il Consorzio Ecovillage e altri e il Comune di Marino e altro, con ordinanza del 19 novembre 2019, iscritta al n. 43 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della DeA Capital Real Estate società di gestione del risparmio (SGR) spa, del Consorzio Ecovillage, della società Futuro Immobili Italia srl e della società Arcadia 2007 srl, del Comune di Marino e della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Stefano Gattamelata per la DeA Capital Real Estate SGR spa e il Consorzio Ecovillage, Raffaele Izzo per il Consorzio Ecovillage e per le società Futuro Immobili Italia srl e Arcadia 2007 srl, Raffaele Bifulco per il Comune di Marino e Elisa Caprio per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

## Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 della Costituzione.

La disposizione censurata, intitolata «Modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica», stabilisce, al comma 1, che «[l]a perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, istituito con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica) [...], è ampliata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relativa relazione descrittiva, contenute, rispettivamente, negli allegati A2 e B2 che costituiscono parte integrante della presente legge». Il comma 2 dispone che, «[n]elle more dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, comma 5-bis, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9, alle disposizioni di cui al comma 1 continua ad applicarsi la disciplina prevista dal medesimo piano. Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale». Infine, il comma 3 stabilisce che, «[r]elativamente al territorio interessato dall'ampliamento di cui al comma 1, l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica ai sensi del comma 2 favorisce: a) l'esercizio e lo sviluppo delle attività agricole aziendali e il ricorso allo strumento del piano di utilizzazione aziendale (PUA) in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 della l.r. 29/1997; b) lo svolgimento delle attività compatibili con le finalità del parco quali le attività sportive relative ad impianti legittimamente esistenti in considerazione del ruolo svolto dalle stesse rispetto all'innalzamento della qualità della vita della popolazione».

Il TAR ritiene che l'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, là dove amplia il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, stabilendo che, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, nella zona oggetto di ampliamento «si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997», violi: a) l'art. 3 Cost., per disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del programma integrato di intervento (PRINT) Ecovillage rispetto, da un lato, ai «proprietari dei terreni che sono stati inclusi nel perimetro del Parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge regionale n. 7/2018, poiché per costoro è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata», dall'altro ai «sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011 (Print Mugilla, Print Mezzamagna)» (esclusi dall'ampliamento), «anche in considerazione del ragionevole affidamento che a seguito della sottoscrizione del Print e della Convenzione urbanistica le parti ricorrenti hanno prestato con riguardo alla realizzazione del Progetto e al rispetto delle pattuizioni da parte di tutti i soggetti coinvolti»; b) l'art. 42 Cost., perché l'applicazione delle misure di salvaguardia avrebbe «di fatto posto nel nulla le possibilità edificatorie assentite con il Print e con la correlativa Convenzione Urbanistica [...] senza che sia stato previsto un ristoro di carattere economico» e «senza che la previsione di ampliamento sia stata corroborata da un'adeguata istruttoria né da [...] alcuna motivazione»; c) l'art. 41 Cost., perché «le attività connesse alla realizzazione del Print e concordate nella Convenzione urbanistica avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa»; d) l'art. 117 Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (per quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà)»; e) l'art. 117, primo (recte: secondo) comma, lettera s), Cost., in quanto la norma censurata avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica prescritta ai sensi della legislazione statale» (artt. 6 e 11 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»); f) l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto la norma

censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», «differendo sotto il profilo temporale lo ius aedificandi, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale».

2.– In via preliminare, è opportuno precisare la portata della disposizione censurata e delle questioni sollevate.

L'art. 7, comma 1, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 ha ampliato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, inglobando in esso varie aree, la maggiore delle quali è quella denominata "Divino Amore – Falcognana – Mugilla", avente un'estensione di 989 ettari (si veda l'allegato B2 della disposizione censurata). Una frazione di tale area (pari a 45 ettari, secondo quanto affermato dal Comune nella memoria integrativa), situata nel Comune di Marino (e confinante ad est con la ferrovia Roma-Velletri e a sud con la strada del Divino Amore, SP 91b), è oggetto del programma integrato di intervento proposto dalla Ecovillage srl, adottato dal Comune di Marino con delibera del Consiglio comunale 3 agosto 2011, n. 37, in variante al piano regolatore vigente, e approvato con delibera della Giunta regionale 15 febbraio 2013, n. 16.

Il TAR Lazio censura la disposizione regionale sia nella parte in cui ricomprende nell'ampliamento l'area oggetto del PRINT Ecovillage, sia nella parte in cui, applicando le misure di salvaguardia, vieta l'attività edificatoria, nelle more dell'adeguamento del piano del parco. Tale divieto risulta dal comma 2 dell'art. 7, che applica nel territorio oggetto di ampliamento «le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale». Quest'ultima disposizione classifica come zone A quelle «di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale con inesistente o limitato grado di antropizzazione». L'art. 8, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 stabilisce a sua volta che «[a]ll'interno delle zone A [...] sono vietati: [...] r) qualsiasi attività edilizia nelle zone territoriali omogenee C), D), ed F) di cui all'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968 del Ministro per i lavori pubblici, ad eccezione degli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d), del D.P.R. n. 380/2001, purché non siano in contrasto con le finalità di cui all'articolo 2 e fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, della L. 394/1991». Il divieto previsto alla lettera r) è quello pertinente al caso in esame perché l'area oggetto del PRINT Ecovillage rientra nelle zone territoriali omogenee C e D di cui all'art. 2 del decreto del Ministero per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), come risulta dagli atti depositati in giudizio (per tutti, la nota dell'Ente parco regionale dell'Appia Antica del 5 novembre 2018).

Va poi precisato che le questioni sollevate riguardano solo i primi due commi dell'art. 7, cioè l'ampliamento del parco e l'applicazione delle misure di salvaguardia, mentre nessuna censura è rivolta al comma 3, che detta prescrizioni di cui tener conto in sede di adeguamento del piano del parco.

3.– Prima di articolare le specifiche questioni di costituzionalità, il TAR Lazio svolge due premesse, relative all'affermato carattere di legge-provvedimento della norma censurata e al condizionamento che questa produrrebbe su un non meglio identificato giudizio pendente. Tali caratteri dell'art. 7 non si traducono in autonome questioni di legittimità costituzionale ma costituiscono, nella prospettazione del TAR, sintomi della necessità di sottoporre la norma censurata a un rigoroso scrutinio di

ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost., nei termini sviluppati a partire dal punto 15 dell'ordinanza di rimessione.

Ai fini di una corretta valutazione della norma censurata, è necessario soffermarsi sulle premesse in questione.

Quanto all'affermata natura di legge-provvedimento del censurato art. 7, le difese del Comune di Marino e del Consorzio Ecovillage sostengono tesi opposte: per la prima, la scelta di ampliare il perimetro del parco con legge regionale sarebbe imposta dall'art. 9, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, in base al quale «[l]a legge regionale istitutiva dell'area naturale protetta definisce tra l'altro: [...] b) la perimetrazione provvisoria [...]»; per la seconda, la Regione si sarebbe invece autovincolata a usare l'atto amministrativo con l'art. 26, comma 1, della stessa legge regionale, secondo cui «[i]l piano dell'area naturale protetta [...] prevede: a) la perimetrazione definitiva dell'area naturale protetta [...]».

Nessuna delle due tesi può essere condivisa. Questa Corte ha chiarito di recente, con la sentenza n. 134 del 2020, che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. Più precisamente, «[d]all'art. 23 della legge quadro si evince che il legislatore può limitarsi alla perimetrazione provvisoria dei confini con la legge istitutiva del parco regionale», essendo «perciò implicito nel sistema legislativo statale che la perimetrazione definitiva possa essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco».

I citati artt. 9 e 26 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 sono dunque da intendere in senso conforme alla citata legge quadro, come interpretata dalla sentenza n. 134 del 2020, e in base ad essi l'ampliamento del parco può essere disposto con legge, che fissa anche le misure di salvaguardia, spettando poi al piano del parco di precisare la disciplina della nuova area tutelata.

In applicazione di questo regime, il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica è stato modificato, oltre che con la norma censurata, in altre quattro occasioni, sempre con legge regionale: dapprima con l'art. 42 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, poi con l'art. 1 della legge della Regione Lazio 31 maggio 2002, n. 14 (Ampliamento della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica), indi con l'art. 1 della legge della Regione Lazio 30 marzo 2009, n. 6 (Modifica del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica), e infine, successivamente alla modifica qui in esame, con l'art. 9, comma 17, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

In definitiva, alla stregua della disciplina dei parchi regionali e della stessa precedente prassi della Regione Lazio, non è esatto affermare che la norma censurata ha regolato in forma legislativa un oggetto normalmente affidato alla funzione amministrativa, anzi è vero il contrario.

Quanto all'asserita interferenza sui giudizi pendenti, il giudice a quo non precisa di quali giudizi si tratti e, anche su questo punto, le parti intendono in senso diverso l'affermazione del rimettente: il Comune di Marino e il Consorzio Ecovillage la riferiscono ai ricorsi proposti al TAR contro gli atti di adozione e approvazione del PRINT (del 2011 e 2013, come visto), mentre la Futuro Immobil Italia srl la riferisce ai ricorsi proposti contro gli atti comunali di sospensione dell'iniziativa edificatoria, adottati nel 2018, prima dell'entrata in vigore della norma censurata (si tratta della delibera del Consiglio comunale di Marino 28 febbraio 2018, con cui è stato sospeso il Protocollo d'intesa concluso il 14 giugno 2011 tra Regione Lazio e Comune di Marino, e della delibera del Consiglio comunale di Marino 10 agosto 2018, con cui è stato sospeso il PRINT Ecovillage).

Come si vedrà meglio esaminando la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, la norma censurata, non essendo retroattiva, è in realtà inidonea ad influire in alcun modo sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi indicati (gli unici pendenti al momento dell'entrata in vigore della norma stessa), atti la cui legittimità dovrà essere valutata alla stregua della normativa operante nel momento in cui sono venuti in essere. Poiché dunque la loro sorte nel giudizio amministrativo che li riguarda non è interessata dalla normativa sopravvenuta, è da escludere che la norma qui in esame interferisca con un giudizio in corso. Quanto agli atti successivi, essi sono stati emanati in applicazione della stessa norma – come sottolinea il giudice a quo nella motivazione sulla rilevanza – con il che è escluso che quest'ultima incida su un giudizio in atto al momento della sua emanazione.

4.– Si può ora passare all'esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale, prendendo in esame innanzitutto la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., che il TAR Lazio denuncia sotto due differenti profili.

4.1.– In primo luogo, il rimettente lamenta la disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, per i quali è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata.

Il TAR solleva la questione ritenendo impraticabile l'interpretazione adeguatrice prospettata dalle ricorrenti e, dunque, giudicando inapplicabile l'art. 17, comma 2, delle norme del piano del parco regionale dell'Appia Antica (approvato con delibera del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9), secondo cui «sono comunque fatte salve, nei limiti del PTP 15/12 e del PTP 9/PTPR e nel rispetto delle norme di tutela dei beni di cui al Capo II della l.r. 24/1998, le previsioni degli strumenti urbanistici attuativi approvati alla data di entrata in vigore del Piano del Parco nonché le previsioni di interventi pubblici e di interesse pubblico contenute negli strumenti urbanistici generali vigenti alla data di approvazione del Piano, ivi comprese quelle relative al soddisfacimento degli standard urbanistici, ricadenti in tutto o in parte all'interno del Parco».

Il presupposto interpretativo del rimettente è corretto. L'art. 7, comma 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 prevede espressamente: a) l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato pochi mesi prima; b) la permanente applicazione dello stesso piano alle sole zone incluse nel parco dalle leggi precedenti; c) l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «[l]imitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano». Tali previsioni chiaramente non consentono l'applicazione del citato art. 17, comma 2, delle norme del piano del parco nella zona oggetto di ampliamento.

4.1.1.– Sotto questo primo profilo, la questione sollevata con riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

A prescindere dalla concreta portata del citato art. 17, comma 2 (che dipende dal contenuto degli strumenti attuativi fatti salvi e dai limiti, richiamati dallo stesso art. 17, che condizionano la salvaguardia dei piani attuativi), la norma censurata non riserva ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage un trattamento peggiore rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco prima della legge reg. Lazio n. 7 del 2018. Per questi ultimi, infatti, i preesistenti strumenti urbanistici attuativi non sono stati fatti salvi dalle leggi regionali che istituiscono il parco o ne modificano l'estensione, ma, appunto, dal piano del parco. Questa conclusione, già evidente dalla lettura delle disposizioni citate, è confermata dall'esame della legge reg. Lazio n. 66 del 1988, istitutiva del parco regionale dell'Appia Antica, e delle altre ricordate disposizioni legislative regionali che, come quella in esame,

hanno modificato il perimetro del parco. Nessuna di esse ha regolato il rapporto con i precedenti strumenti urbanistici e le prime due (art. 16 della legge reg. Lazio n. 66 del 1988 e art. 42, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997) hanno stabilito specifiche misure di salvaguardia, in attesa dell'approvazione del piano del parco. Solo con quest'ultimo, approvato nel luglio 2018, è stata introdotta la clausola di salvaguardia che il rimettente impropriamente indica come *tertium comparationis*.

Anche la disposizione censurata, al comma 2, si limita a disporre misure di salvaguardia «[n]elle more dell'adeguamento [...] del piano del parco regionale dell'Appia Antica», mentre la concreta disciplina dell'uso delle varie zone alle quali è stato esteso il parco, ivi compresa la sorte di eventuali strumenti attuativi esistenti, è rimessa all'adeguamento del piano del parco, che, del resto, «ha valore di piano urbanistico e sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello» (art. 26, comma 6, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, sulla scia dell'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991).

Se quanto esposto conduce a escludere la disparità di trattamento denunciata dal rimettente, si può aggiungere che la descritta sequenza di previsioni (misure di salvaguardia introdotte dalla legge istitutiva o ampliativa del parco e successiva regolazione dell'uso delle diverse zone di esso da parte del piano del parco stesso), seguita dalla Regione Lazio, è del tutto coerente con la disciplina generale della materia, sia statale che regionale. Per un verso, infatti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, riguardante specificamente i «Parchi naturali regionali», stabilisce che «[l]a legge regionale istitutiva del parco naturale regionale [...] definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia [...]»; e l'art. 8, comma 5, della stessa legge dispone che «[c]on il provvedimento che istituisce il parco o la riserva naturale possono essere integrate, sino alla entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, le misure di salvaguardia introdotte ai sensi dell'articolo 6». Per altro verso, secondo l'art. 9, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, «[l]a legge regionale istitutiva dell'area naturale protetta definisce tra l'altro: [...] b) la perimetrazione provvisoria [...] e le misure di salvaguardia specifiche, eventualmente differenziate per zone, da applicarsi fino alla data di operatività della disciplina dell'area naturale protetta contenuta nel piano e nel regolamento [...]». Similmente, l'art. 9, comma 5, della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), dispone che, «[n]ei territori di cui al comma 2 [aree naturali protette], nelle more dell'approvazione dei piani delle aree naturali protette si applicano sia le misure di salvaguardia previste negli specifici provvedimenti istitutivi o legislativi generali, sia la normativa relativa alle classificazioni per zone delle aree ove prevista dai P.T.P. o dal P.T.P.R.; in caso di contrasto prevale la più restrittiva».

È opportuno ricordare che questa Corte ha assimilato le misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991 al regolamento e al piano del parco, nel senso della qualificazione di tali strumenti come necessari standard uniformi di tutela ambientale, in quanto diretti ad assicurare la rispondenza delle attività svolte nel parco alle esigenze ambientali (sentenze n. 180 del 2019, n. 245 e n. 121 del 2018). Del resto, «la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio [art. 9 Cost.] è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007).

4.2.– Sotto un secondo profilo, il TAR censura la disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT Ecovillage rispetto ai «sottoscrittori degli altri Print limitrofi e oggetto di Protocollo d'Intesa del 2011» (PRINT Mugilla e PRINT Mazzamagna), esclusi dall'ampliamento del parco.

4.2.1.– Va respinta preliminarmente l'eccezione di inammissibilità per genericità e indeterminatezza della censura, formulata dal Comune di Marino, secondo cui il TAR non avrebbe illustrato le ragioni che renderebbero assimilabili le situazioni messe a confronto. Benché il rimettente si limiti ad affermare sinteticamente che «vi è una stretta interconnessione» tra i tre PRINT, «che fanno parte di

un complesso programma urbanistico dell'intero quadrante», e che il diverso stadio esecutivo dei PRINT non avrebbe rilievo, tale motivazione, sia pur stringata, è sufficiente ad assolvere l'onere di argomentare la non manifesta infondatezza della questione. Il TAR rimettente mette infatti in evidenza gli elementi comuni e le differenze tra i diversi PRINT.

4.2.2. – Nel merito, la questione non è fondata nemmeno sotto questo profilo.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti», ciò che «equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo» (sentenza n. 89 del 1996; nello stesso senso sentenze n. 241 del 2014 e n. 5 del 2000).

Il rimettente motiva la censura negando rilievo alla circostanza, addotta dalla difesa del Comune di Marino, che il PRINT Ecovillage non avrebbe ad oggi «messo una pietra» mentre i programmi delle altre due società sarebbero in fase esecutiva per quanto riguarda sia le opere pubbliche che quelle private. Poiché, secondo il giudice a quo, la norma censurata si fonda su un presunto «valore assoluto» della tutela del paesaggio, che dovrebbe dunque valere anche per gli altri PRINT, l'applicazione delle misure di salvaguardia ai soli terreni del PRINT Ecovillage violerebbe l'art. 3 Cost.

In realtà, il perimetro dell'ampliamento operato con la previsione contestata corrisponde alla proposta di ampliamento avanzata nel 2002 dall'Ente parco regionale dell'Appia Antica, in sede di adozione del piano del parco (delibera del Consiglio direttivo dell'Ente parco 29 luglio 2002, n. 17): il dato, affermato dal Comune di Marino e non contestato dalle altre parti, risulta anche da diversi documenti prodotti nel presente giudizio (fra gli altri, dalla cartografia depositata dal Comune di Marino). Il procedimento, allora iniziato, di approvazione del piano del parco si è concluso molti anni dopo (con la delibera del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9) senza l'ampliamento proposto nel 2002, perché la Regione ha ritenuto di fissare il nuovo perimetro seguendo la via legislativa, come consentito dalla legge e secondo la prassi già sperimentata (ciò risulta dal parere 6 ottobre 2016, n. 243/1, del Comitato regionale per il territorio). Al contempo, lo stesso Consiglio regionale, con l'ordine del giorno del 18 luglio 2018, invitava la Giunta a promuovere l'ampliamento del parco in via legislativa secondo l'originaria proposta, dando atto che nella zona "Divino Amore" era stata effettivamente progettata una rilevante iniziativa edificatoria ma che ancora non era stato rilasciato alcun permesso.

L'approvazione della norma di legge in esame si collega espressamente al procedimento di formazione del piano del parco e al citato parere del Comitato regionale, come risulta dal documento di indirizzo del 10 settembre 2018, redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, in base al quale «[l]a partecipazione delle province, della città metropolitana, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area naturale protetta è acquisita, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge n. 394 del 1991, mediante una conferenza finalizzata alla redazione di un documento di indirizzo fondato sull'analisi territoriale dell'area da sottoporre a tutela». Il citato documento di indirizzo illustra in particolare le qualità paesaggistiche e storico-archeologiche dell'area denominata "Divino Amore".

Oltre a ciò, la cartografia depositata in giudizio dal Comune di Marino mette in evidenza, da un lato, l'avvenuta urbanizzazione dell'area Mugilla esclusa dall'ampliamento, dall'altro, il fatto che

l'esclusione dell'area Mazzamagna deriva dall'aver considerato come confini dell'ampliamento la strada del Divino Amore e la ferrovia Roma-Velletri, per completare la zona di parco già tutelata.

Il TAR Lazio avrebbe dovuto contestare il pregio ambientale dei terreni oggetto del PRINT Ecovillage o illustrare un simile pregio ambientale dei terreni esclusi, mentre l'ordinanza di rimessione non dà conto del primo aspetto, né offre alcun elemento idoneo a dimostrare che l'ampliamento avrebbe dovuto comprendere, in difformità dalla proposta originaria, anche le zone oggetto dei PRINT Mugilla e Mazzamagna. Al contrario, dà atto della diversa oggettiva condizione dei terreni dei diversi PRINT, riconoscendo che nell'area "Divino Amore" l'edificazione non è iniziata mentre nelle altre due aree le opere sia pubbliche che private sono in fase di costruzione.

Ciò conferma l'insussistenza della seconda disparità di trattamento denunciata dal TAR, essendo evidente che l'avvenuta edificazione o meno di un'area può incidere sul suo pregio ambientale e, dunque, sulla sua inclusione in un'area naturale protetta.

4.3.– Sempre facendo leva sull'art. 3 Cost., il TAR Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 per il fatto che la norma, imponendo misure di salvaguardia comportanti l'inedificabilità assoluta dei terreni, avrebbe leso il «ragionevole affidamento» ingenerato nelle società ricorrenti dall'avvenuta approvazione del PRINT e dalla sottoscrizione della successiva convenzione urbanistica.

Il rimettente fa riferimento al citato PRINT Ecovillage, approvato dalla Giunta regionale nel 2013, e alla convenzione conclusa il 30 luglio 2013 tra il Comune di Marino e la società Ecovillage (convenzione avente ad oggetto, in particolare, l'obbligo della società di cedere gratuitamente al Comune le aree destinate a spazi, strutture e servizi pubblici e di eseguire le opere di urbanizzazione).

La tesi del TAR, secondo cui un'area avente pregio ambientale non potrebbe essere tutelata qualora sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato, non può essere condivisa perché attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità.

Premesso che le due prospettive di regolazione dell'uso del territorio hanno reciproca autonomia, è indubbio che la sottoposizione a vincolo ambientale – quale è quello derivante dall'istituzione o ampliamento di un parco, in quanto diretto a conservare e proteggere il valore ambientale riconosciuto all'area interessata – mira a realizzare interessi di rango costituzionale, quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991), che questa Corte ha qualificato come «valori costituzionali primari» (sentenza n. 126 del 2016). Alla realizzazione di questo obiettivo non può, all'evidenza, opporsi l'eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia, che, ove realizzata, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area e si porrebbe quindi in contraddizione con l'avvenuto riconoscimento del suo valore. L'aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale.

Né, del resto, si può ritenere che la disciplina dettata dalla legge n. 394 del 1991 (non considerata dal rimettente) consenta di ipotizzare una qualche forma di efficacia "inibitoria" (della tutela ambientale) derivante dalla preesistenza di uno strumento urbanistico attuativo. L'art. 6 della legge quadro indicata stabilisce che, prima ancora dell'istituzione dell'area protetta (cioè, a decorrere dalla pubblicazione del Programma triennale per le aree naturali protette, previsto dall'art. 4 della medesima legge n. 394 del 1991 e poi soppresso dall'art. 76 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli

enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), siano applicate misure di salvaguardia consistenti, fra l'altro, nel divieto di nuove costruzioni «fuori dei centri edificati» (comma 3). A loro volta, i successivi artt. 6, comma 4, e 8, comma 5, prevedono ulteriori divieti ed eventuali misure di salvaguardia integrative dopo l'istituzione dell'area protetta e «sino alla entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta». La concreta regolamentazione dell'uso delle varie zone del parco è poi rimessa dall'art. 12 della legge quadro al relativo piano, che potrà consentire attività compatibili con le finalità istitutive del parco. È in questo contesto che, in coerenza con le inderogabili esigenze di tutela ambientale, possono trovare considerazione le aspettative, in ipotesi anche derivanti dalla precedente attitudine edificatoria delle aree, dei privati proprietari dei beni inclusi nel parco, i quali possono darne conto partecipando con le loro osservazioni al procedimento di formazione del piano.

È decisivo, infine, che l'art. 25, comma 2, della legge quadro stabilisca che il piano del parco regionale «ha valore anche [...] di piano urbanistico e sostituisce i piani [...] urbanistici di qualsiasi livello», statuendo così espressamente che gli strumenti urbanistici «di qualsiasi livello» cedono il passo al piano del parco, con una norma che, come questa Corte ha recentemente chiarito, rappresenta «uno standard uniforme di tutela ambientale» (sentenza n. 134 del 2020).

Può essere utile ricordare che un'analoga regola di prevalenza dei valori paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici è stabilita dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con una previsione che può essere riferita anche ai parchi regionali, in quanto aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, in base all'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali. Questa Corte, dichiarando costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa regionale che aveva invertito il rapporto tra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale, facendo prevalere il secondo sul primo (sentenza n. 86 del 2019; nello stesso senso la sentenza n. 172 del 2018), ha affermato che «[i]l codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale» (sentenza n. 11 del 2016).

Conviene sottolineare al riguardo che l'applicazione di misure di salvaguardia al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del parco, la regolazione dell'uso delle varie zone del parco da parte del relativo piano e la portata sostitutiva degli strumenti urbanistici del piano stesso costituiscono capisaldi della legge n. 394 del 1991, vincolanti per le regioni in base alla giurisprudenza costituzionale. La legislazione regionale, infatti, «qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro, la quale – costantemente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (da ultimo, sentenze n. 121 del 2018 e n. 74 del 2017) – detta gli standard minimi uniformi di tutela, “che le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius” (sentenza n. 121 del 2018)» (sentenza n. 180 del 2019; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 134 e n. 43 del 2020, n. 290 del 2019, n. 14 del 2012). È poi da precisare che ai parchi regionali si applicano – oltre che le norme relative alle «Aree naturali protette regionali» (Titolo III della legge n. 394 del 1991) – anche le norme della stessa legge riguardanti le «Aree naturali protette nazionali» (artt. 8 e seguenti), qualora «vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale» (sentenza n. 134 del 2020).

4.4.– La prevalenza dei vincoli paesaggistici sulle previsioni dei piani urbanistici è stata sottolineata anche dal Consiglio di Stato. Nelle pronunce relative al vincolo apposto con decreto ministeriale del

25 gennaio 2010 all'Agro Romano, il Consiglio di Stato si è soffermato sul rapporto «tra la tutela dei valori paesaggistici e la pianificazione urbanistica, e i relativi strumenti attuativi», affermando che «[l]’iniziativa economica privata, altresì costituzionalmente tutelata, non può dunque essere immotivatamente compressa ma, in quanto attuata nel contesto e per mezzo della strumentazione urbanistica, deve essere correlata al rapporto di questa con i sovraordinati valori della tutela del paesaggio» (sezione sesta, sentenza 11 gennaio 2013, n. 119). Anche in quella vicenda veniva in rilievo un accordo di programma stipulato tra le ricorrenti e il Comune di Roma nel 2009 per la realizzazione di un programma urbanistico e, a fronte della censura con cui veniva fatto valere l’affidamento dei privati, il Consiglio di Stato aveva affermato che «in ogni tempo e pur quando vi sia stata una pianificazione urbanistica (generale o attuativa) che consenta la modifica dello stato dei luoghi, e anche pur dopo che siano stati emanati i relativi titoli abilitativi, l’autorità statale può disporre il vincolo sull’area meritevole della dichiarazione di notevole interesse pubblico» (sezione sesta, sentenza 11 gennaio 2013, n. 118; si veda anche Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 29 gennaio 2013, n. 533). Ciò che, a maggior ragione, non può non essere affermato per il potere legislativo regionale di includere in un parco un’area di pregio ambientale.

In caso di vincoli apposti con atto amministrativo, il momento in cui l’interesse del privato a costruire condiziona la possibilità di piena tutela dell’interesse paesaggistico è individuato dalla giurisprudenza amministrativa nel concreto inizio dell’edificazione (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 17 giugno 2010, n. 3851, secondo cui: «il sopravvenuto vincolo paesaggistico non è opponibile, e dunque non impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica: a) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e di cui sia già iniziata l’esecuzione»; nello stesso senso Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 17 luglio 2018, n. 4362). Criterio che trova riscontro altresì a livello normativo nelle previsioni dell’art. 142, comma 2, cod. beni culturali, e dell’art. 15, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 (secondo cui «Il permesso [di costruire] decade con l’entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio»).

Alla luce di quanto esposto si deve escludere che l’art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 violi l’art. 3 Cost. per non aver fatto salvo il PRINT Ecovillage. Resta l’anomalia insita nel fatto che il progetto edificatorio è stato approvato dallo stesso ente (la Regione Lazio) che poi ha incluso l’area in questione nel parco regionale dell’Appia Antica – su ciò si ritornerà di seguito (punto 7.2.) – e restano impregiudicati gli strumenti con cui le società potranno far valere, se del caso in sede giurisdizionale, le proprie aspettative e l’avvenuta cessione delle aree al Comune.

5.– Nemmeno la questione relativa all’art. 42 Cost. è fondata.

Con essa il TAR contesta l’art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018 – non per non aver fatto salvo il PRINT preesistente, come lamentato con la censura di violazione dell’art. 3 Cost., ma – per l’assenza di una previsione di indennizzo a favore dei sottoscrittori del PRINT Ecovillage. Vi sarebbe inoltre un difetto di istruttoria e di motivazione della norma.

In sostanza, secondo il rimettente una legge regionale non potrebbe vietare, senza indennizzo, l’edificabilità di un’area avente sicuro pregio ambientale (circostanza, questa, mai contestata dal rimettente), e per questo inclusa in un parco, qualora essa sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato e di una convenzione (in base all’art. 1, comma 2, della legge della Regione Lazio 26 giugno 1997, n. 22, recante «Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione», «[i]l programma integrato, disciplinato dalla presente legge, costituisce piano attuativo dello strumento urbanistico generale»), pena la violazione dell’art. 42 Cost.

5.1.– A partire dalla sentenza n. 56 del 1968, la giurisprudenza di questa Corte esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo. A differenza dei vincoli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. La legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio (culturale, artistico, paesaggistico, ambientale) non comporta infatti un'illegittima compressione del relativo diritto di proprietà, giacché «questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive» (sentenza n. 56 del 1968), e ciò tanto più assume rilievo quando si tratti della tutela degli interessi protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost. (norme richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge n. 394 del 1991) e qualificati come «valori costituzionali primari» da questa Corte (sentenza n. 126 del 2016).

Il TAR dà atto di questa giurisprudenza ma ritiene che la preesistenza del PRINT e della convenzione faccia assumere al divieto di edificazione natura espropriativa, attraendolo dunque nell'orbita dell'art. 42, terzo comma, Cost.

L'assunto è infondato.

Si è già visto sopra (al punto 4) che la legge statale stabilisce, in modo vincolante per le regioni, che il piano del parco si sostituisce ai piani urbanistici di qualsiasi livello e che, in generale, i vincoli paesaggistici prevalgono sugli strumenti urbanistici, senza eccezioni di sorta. A ciò si può aggiungere quanto previsto, in linea con la citata giurisprudenza costituzionale, dall'art. 145, comma 4, cod. beni culturali, secondo cui «[i] limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni [dei piani paesaggistici] non sono oggetto di indennizzo». Con riferimento specifico ai parchi, inoltre, la legge n. 394 del 1991 prende in considerazione il tema degli indennizzi relativi ai limiti derivanti dall'istituzione del parco (art. 15, comma 2: «I vincoli derivanti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali possono essere indennizzati sulla base di principi equitativi. I vincoli, temporanei o parziali, relativi ad attività già ritenute compatibili, possono dar luogo a compensi ed indennizzi, che tengano conto dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'attività del parco») ma non contempla alcun indennizzo per le limitazioni, per finalità di tutela ambientale, delle aspettative edificatorie suscitate da uno strumento urbanistico attuativo. Similmente, la legge reg. Lazio n. 29 del 1997 dispone che «[i] limiti alla proprietà derivanti dall'istituzione delle aree di cui al presente articolo non danno luogo ad indennizzo» (art. 5, comma 9-bis).

Nemmeno la legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), che all'art. 1, comma 21 e seguenti, detta un'articolata disciplina per il caso in cui, «per effetto di vincoli sopravvenuti, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni», contempla il diritto a un indennizzo per queste ipotesi (stabilendo, in sintesi, che il privato può solo chiedere «la traslazione del diritto di edificare su area diversa»).

Già il dato positivo della legislazione statale smentisce dunque la tesi secondo cui il vincolo avente finalità ambientale, qualora vanifichi uno strumento urbanistico attuativo, cesserebbe di restare sotto il regime del secondo comma dell'art. 42 Cost., per passare a quello del terzo comma. Ma, a parte questo, è la stessa struttura degli argomenti sviluppati nella giurisprudenza costituzionale sui vincoli

non aventi natura espropriativa a ostare alla prospettabilità del carattere espropriativo di tali limitazioni, perché, una volta che si riconosca che esse sono espressive del modo di essere in sé dei beni di cui si tratta, non vi può essere spazio, sul piano logico prima ancora che giuridico, per costruire ipotesi derogatorie legate a diverse condizioni – in questo contesto non più rilevanti – dei beni stessi.

La norma censurata, dunque, non viola l'art. 42 Cost. per non aver previsto un indennizzo.

È appena il caso di precisare, infine, che risulta infondata anche l'affermazione del rimettente secondo cui la norma censurata sarebbe stata approvata senza istruttoria e motivazione: si è già detto che essa si è basata sul documento di indirizzo del 10 settembre 2018, redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997. Dal documento, che dà conto delle qualità paesaggistiche e storico-archeologiche dell'area "Divino Amore", risulta anche che l'approvazione della norma censurata si collega al procedimento di formazione del piano del parco e al parere del Comitato regionale per il territorio n. 243/1 del 2016.

6.– Come visto, secondo il TAR la norma censurata violerebbe l'art. 41 Cost. perché le attività connesse alla realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell'esercizio dell'attività di impresa. Il divieto di attività edilizia per un tempo non prevedibile implicherebbe uno «svuotamento del diritto di proprietà» e una conseguente violazione del principio di libera iniziativa economica privata.

La questione ha carattere sostanzialmente ancillare rispetto alla precedente e nemmeno essa è fondata, per le stesse ragioni esposte trattando delle censure sollevate con riferimento all'art. 42 Cost. Le considerazioni appena svolte, sulla riconducibilità della norma regionale censurata al secondo comma del citato art. 42 Cost., che ammette limitazioni della proprietà «allo scopo di assicurarne la funzione sociale», valgono a escludere anche la violazione del diritto di iniziativa economica privata, la quale, in base all'art. 41, secondo comma, Cost., «[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale».

7.– Il TAR Lazio lamenta poi la violazione dell'art. 117 Cost., «sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», richiamando «quanto sopra rilevato con riferimento al diritto a un equo processo e al diritto di proprietà», e dunque – come si può ricostruire sulla base del testo dell'ordinanza di rimessione – a quanto in precedenza dedotto sulla violazione dei «principi eurounitari e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) in materia di giusto processo» e dell'«art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU», firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in materia di diritto di proprietà.

Superando l'erroneità del riferimento all'«ordinamento comunitario», invocato a proposito della CEDU, occorre rilevare, quanto al rinvio interno ad altra parte della stessa ordinanza, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «"[I]a motivazione tramite rinvio 'interno' è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione" (sentenza n. 83 del 2016)» (sentenza n. 231 del 2020).

7.1.– Quanto all'art. 6 CEDU, l'ordinanza di rimessione afferma che la norma censurata è intervenuta in pendenza di un giudizio «avente ad oggetto l'atto amministrativo connesso» alla norma stessa e richiama la disposizione convenzionale in materia di giusto processo.

Senza arrestarsi alla vaghezza della censura (che non specifica quale sarebbe il giudizio pendente oggetto di interferenza, né, tantomeno, quale sarebbe il condizionamento prodotto dalla norma, e non cita alcuna decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo a sostegno della questione), occorre nondimeno constatare che quanto già anticipato sopra (punto 3) sull'inidoneità della disposizione censurata a incidere su giudizi pendenti conferma la sua infondatezza. Quelli che vengono

genericamente indicati come giudizi pendenti sono in effetti, come risulta dagli atti depositati, una molteplicità di procedimenti, poiché, per un verso, gli atti di approvazione del PRINT Ecovillage sono stati impugnati con diversi ricorsi, di cui alcuni tuttora pendenti, e, per l'altro verso, le società interessate allo stesso PRINT hanno impugnato, con ricorso e motivi aggiunti in successione, dapprima gli atti con cui il Comune di Marino ha sospeso nel 2018 (prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 7 del 2018) il protocollo d'intesa del 2011 ed il PRINT Ecovillage del 2013, e solo di seguito gli atti assunti in attuazione della legge regionale contestata.

Non essendo retroattiva, la norma censurata è in realtà inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi che erano pendenti al momento della sua entrata in vigore, in quanto, in applicazione del principio *tempus regit actum*, il vaglio della legittimità di quegli atti (risalenti, i primi, addirittura al 2011-2013) prescinde necessariamente dalla norma censurata, che potrà al più incidere sulla loro esecuzione, non sulla loro validità. Con particolare riferimento agli atti di sospensione del 2018, la norma stessa non è in alcun modo idonea a sanarne un'eventuale illegittimità, e ciò non solo per la ragione che le sono antecedenti, ma anche perché essi hanno fondamento diverso dalla stessa sopravvenuta norma censurata.

Quanto poi al giudizio sugli atti emanati in applicazione della disposizione in esame (archiviazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, VIA, parere dell'Ente parco e diniego di permesso di costruire), è evidente che non può essere considerato come pendente al momento della sua entrata in vigore.

In definitiva, anche a prescindere dalla questione dell'attitudine della finalità di tutela ambientale a concretare un motivo imperativo di interesse generale, idoneo a giustificare l'eventuale interferenza sul giudizio in corso in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in tal senso sentenza 2 aprile 2019, *Dimopoulos contro Turchia*, paragrafo 39), la censura relativa all'art. 6 CEDU non è fondata perché la norma censurata non condiziona il giudizio sul merito dei ricorsi pendenti davanti al giudice amministrativo.

7.2.– Quanto all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, che garantisce la protezione della proprietà, dall'ordinanza risulta che la norma censurata avrebbe determinato un «sostanziale esproprio senza indennizzo delle [...] aree» delle società ricorrenti, diminuendo il loro valore come determinato dal PRINT approvato.

Nemmeno tale questione è fondata.

L'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come detto, riconosce il «diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale». La Corte europea ha sottolineato il margine d'apprezzamento delle autorità nazionali nella valutazione dell'interesse generale (sentenza 24 giugno 2014, *Azienda Agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia*, paragrafo 103), anche con riferimento specifico alla materia ambientale (decisione sulla ricevibilità 2 marzo 2006, *Ansay e altri contro Turchia*), e ha definito il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale come un limite volto a «disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» (si veda la citata *Ansay* e la decisione sulla ricevibilità 24 gennaio 2006, *Galtieri contro Italia*; sulla finalità di tutela ambientale e l'art. 1 Prot. addiz. CEDU si veda anche la sentenza della grande camera 29 marzo 2010, *Depalle contro Francia*, paragrafo 81), a differenza dei vincoli urbanistici espropriativi (sentenza 7 luglio 2015, *Odescalchi e Lante della Rovere contro Italia*, paragrafo 55). Da questo punto di vista, dunque, la norma censurata può essere ricondotta alla tipologia degli interventi legittimati dalla Convenzione.

Quanto alla verifica di proporzionalità che, sulla base di una lettura combinata delle due disposizioni contenute nell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, deve essere operata per stabilire se sia stato raggiunto il

giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli interessi individuali sacrificati (sentenza Depalle, paragrafo 83; sentenza 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi contro Italia, paragrafo 49), la ricostruzione dei fatti e il raffronto degli interessi contrapposti consentono di affermare che il bilanciamento operato dalla norma censurata supera anche tale test.

Se è vero infatti che il PRINT Ecovillage è stato approvato nel 2013 dalla Regione Lazio, è anche vero che la "stabilità" dello stesso PRINT poteva considerarsi incerta e ciò per una pluralità di ragioni.

Innanzitutto i terreni in questione erano stati oggetto fin dal 2002 di una proposta di ampliamento del parco dell'Appia Antica, presentata nel procedimento di approvazione del piano del parco e motivata con le caratteristiche di particolare pregio ambientale dell'area. Il procedimento non si è mai definitivamente interrotto, tanto è vero che esso, ripreso nel 2016, si è infine concluso nel 2018 con l'approvazione del Consiglio regionale, che ha successivamente introdotto anche l'ampliamento già proposto, con la legge regionale in esame.

In secondo luogo, il piano territoriale paesistico n. 9 "Castelli romani" (approvato ai sensi dell'art. 19 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998; sulla pianificazione paesaggistica nella Regione Lazio si veda la sentenza di questa Corte n. 240 del 2020) già classificava la zona "Divino Amore" come «agricola con rilevante valore paesistico ambientale» (come risulta dal citato parere del Comitato regionale per il territorio n. 243/1 del 2016); anche per tale ragione il PRINT Ecovillage è stato impugnato davanti al TAR da diversi soggetti, tra cui la Città Metropolitana di Roma.

Ancora, negli anni immediatamente successivi al 2013 si sono registrate (a livello sia regionale che comunale) iniziative finalizzate all'ampliamento del parco, come risulta dalla delibera del Consiglio comunale di Marino 27 settembre 2016, n. 18, che ha espresso la volontà di fermare l'edificazione dell'area in questione e di chiedere al Presidente della Regione di procedere all'ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica.

Nel descritto contesto, l'ampliamento del parco avvenuto nel 2018 non può considerarsi un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali, se potevano aspirare a realizzare quanto indicato nelle previsioni urbanistiche nel frattempo definite, nondimeno erano a conoscenza sia del valore ambientale delle aree sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento.

Tale consapevolezza risulta confermata dalla condotta delle società interessate – che costituisce un elemento rilevante ai fini del test di proporzionalità (si veda, ad esempio, la citata decisione della Corte EDU Galtieri) – che hanno costituito il Consorzio di urbanizzazione nel 2016 (cioè ben tre anni dopo l'approvazione del PRINT) e presentato l'istanza di valutazione di impatto ambientale per le opere di urbanizzazione e l'istanza di permesso di costruire rispettivamente il 14 novembre 2017 e il 1° ottobre 2018 (come risulta dai documenti allegati all'atto di costituzione delle società Futuro Immobil Italia e Arcadia 2007), tanto che il progetto di urbanizzazione non era stato ancora concretamente avviato al momento dell'approvazione della norma censurata.

In conclusione, pur dovendosi dare atto del fatto che la Regione Lazio è rimasta per molti anni inerte (ritardando l'approvazione del piano del parco) e che la sua condotta non è stata sempre coerente (giacché l'approvazione del PRINT si poneva in contraddizione con quanto emerso circa il valore ambientale delle aree), occorre constatare che la prospettiva di edificazione dell'area è sempre stata incerta e che le stesse società non sono state sollecitate nell'attuare il PRINT. Occorre inoltre sottolineare che le ragioni di vincolo dell'area derivano dai suoi caratteri di riconosciuto pregio ambientale, e che l'ambiente è, ad un tempo, valore di rango costituzionale preminente e condizione, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per il godimento di vari diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione (ad esempio, sentenza 24 gennaio 2019, Cordella e altri contro Italia,

paragrafo 157 e seguenti; sentenza 9 dicembre 1994, Lopez Ostra contro Spagna, paragrafo 51 e seguenti).

Ciò considerato, si deve ritenere che, in applicazione dei criteri risultanti dalla giurisprudenza della Corte europea, il sacrificio imposto dalla norma censurata all'interesse dei proprietari non risulti sproporzionato rispetto all'interesse perseguito di tutela del valore ambientale dell'area che sarebbe irreversibilmente pregiudicato dalla sua edificazione.

È opportuno sottolineare che queste conclusioni per un verso, come detto, non incidono sui giudizi pendenti prima dell'entrata in vigore della norma in esame, per altro verso non precludono possibili forme di diversa protezione degli eventuali affidamenti ingenerati dal comportamento dell'amministrazione.

8.– Il TAR Lazio lamenta poi la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la norma censurata avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica «in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica (VAS) prescritta ai sensi della legislazione statale» (artt. 6 e 11 del d.lgs. n. 152 del 2006).

La questione è inammissibile.

Il rimettente non motiva, né sulla riconducibilità della norma censurata alla nozione di «piani o programmi» (quale è delineata dagli artt. 4, 5 e 6 cod. ambiente), né sulla possibilità che essa abbia «impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale» (art. 6, comma 1, cod. ambiente). L'art. 7 in questione, oltre ad ampliare il perimetro del parco, applica alla zona interessata dall'ampliamento una misura di salvaguardia che consiste nel divieto di attività edilizie nelle more dell'adeguamento del piano del parco. Trattandosi dunque di una norma che estende l'area tutelata e vieta trasformazioni edilizie significative, il giudice a quo avrebbe dovuto fornire quantomeno qualche chiarimento sul preteso rischio di impatti negativi sull'ambiente. Se a tale carenza si aggiunge che il rimettente omette anche di considerare l'art. 12, comma 4, della legge n. 394 del 1991, che prevede la VAS per il piano del parco, si deve concludere che la motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione risulta del tutto insufficiente.

9.– Infine, il TAR lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «governo del territorio», in quanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, «differendo sotto il profilo temporale lo ius aedificandi, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale».

La questione non è fondata.

Il citato art. 12, comma 3, stabilisce che, «[i]n caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda», e che «[l]a misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione». A tale norma va «riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio» (sentenza n. 102 del 2013).

La disposizione regionale contestata violerebbe il citato principio poiché (come risulta dagli atti depositati in giudizio) la Regione Lazio, nell'approvare nel 2004 la variante generale del PRG del Comune di Marino (delibera di Giunta regionale 29 ottobre 2004, n. 994), aveva sospeso le previsioni urbanistiche riguardanti la zona in questione, in quanto rientrante nella proposta di ampliamento del

parco contenuta nel piano del parco adottato dall'Ente parco nel 2002. Tale sospensione fu poi eliminata dal Comune di Marino nel 2007, per decorso del periodo quinquennale di salvaguardia. Il divieto di edificazione introdotto dalla norma censurata si sommerebbe alla precedente misura di salvaguardia, determinando la violazione dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il parametro interposto invocato non è pertinente. Esso riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati (e i vincoli da essi derivanti, ossia i vincoli urbanistici a contenuto espropriativo), mentre nel caso di specie le misure di salvaguardia sono state introdotte in applicazione dell'art. 8 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, riguardante le aree naturali protette, dalle quali misure derivano vincoli di natura conformativa, come detto sottoposti a un regime diverso, caratterizzato in particolare dalla mancanza di un termine di scadenza.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

## **Sentenza: 1° dicembre 2020, n. 281**

**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. 3, 117, commi secondo, lett. a), b), m), e s), e terzo, Cost. nonché art. 5, numero 16), l. cost. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, l.r. Friuli Venezia Giulia 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale)

### **Esito:**

1) ill. cost. art. 77, comma 3-quinquies, l.r. Friuli Venezia Giulia 18/2005, introdotto dall'art. 88 della l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2019; 2) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di leg. Cost. art. 14 della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 9/2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.; 3) non fondatezza della questione di leg. cost. art. 45, comma 1, lett. b), della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost.; 4) non fondatezza delle questioni di leg. cost. art. 74, comma 3, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16), della l. cost. 1/1963 (Statuto speciale).

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lett. b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale) in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. a), b), m), e s), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16, dello statuto speciale, l.cost. 1/1963.

La prima questione concerne l'art. 14 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019 che modifica l'art. 5 della l.r. 9/2005 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-bis e 7-ter.

La disposizione impugnata introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dell'organizzatore, dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della l.r. 17/2009 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni. Inoltre, si dispone che per tale lasso di tempo non si applichi l'art 4, comma 1, della l.r. 9/2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili.

Secondo la difesa statale in tal modo sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – in relazione al 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) e

alla l. n. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – in quanto si determinerebbero impatti negativi sui prati stabili e si ridurrebbero i livelli di tutela ambientale previsti dalla normativa statale.

In via preliminare la Corte respinge le eccezioni d'inammissibilità sollevate per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie, in considerazione del fatto che appare comunque possibile determinare i termini della questione. Lo Stato, infatti, assume la violazione degli standard di tutela ambientale degli habitat naturali fissati dal d.P.R. n. 357/1997 (che ha recepito la direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) e dalla l. n. 157/1992, modificata dalla l. n. 96/2010 (Legge comunitaria 2009, di recepimento della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici). Nel caso di specie, la parte ricorrente lamenta la violazione di standard nella materia della «tutela dell'ambiente», idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

Per quanto attiene al merito della questione, la Corte ricostruisce il contesto normativo entro cui va ad introdursi la disposizione impugnata. In particolare, il d.P.R. 357/1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), cioè i siti d'importanza comunitaria dove vigono le misure di conservazione volte al mantenimento o al ripristino degli habitat naturali. È definito di importanza comunitaria (SIC) un sito ricompreso in una lista redatta dalla Commissione europea e inserito nella rete ecologica «Natura 2000», formata dai siti in cui sono presenti i tipi di habitat naturali elencati nell'Allegato I della direttiva. Ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 357/1997, le Regioni assicurano, per i SIC opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC le misure di conservazione necessarie. Della rete Natura 2000 fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS), di cui all'art. 1 della l. n. 157/1992. Anche in tal caso le Regioni sono tenute ad adottare le misure di conservazione di cui al d.P.R. n. 357/1997.

La normativa statale fissa dunque alcuni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalla disciplina comunitaria, ed è quindi ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente», potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (cfr. sent. 151/2018, 300/2013 e 425/1999).

In questo contesto la l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2005 stabilisce la disciplina dei prati stabili, individuati dall'art. 2 come determinate formazioni di vegetazione, suddivise nelle tipologie dell'Allegato A, nonché come formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva n. 92/43/CEE. Pertanto, nella definizione normativa di prato stabile naturale non rientrano solo i siti individuati dalla normativa europea. L'art. 4 delimita poi le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, riguardo alla quale, tuttavia, l'art. 5, comma 1, stabilisce alcune deroghe, ma «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità». Su tali deroghe interviene l'impugnato art. 14 l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2019, aggiungendo i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 l.r. 9/2005. Tali disposizioni prevedono una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi in cui si svolgono le manifestazioni autorizzate ai sensi dell'art. 12 l.r. 17/2009, nel caso in cui il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività, individuando nel soggetto organizzatore il responsabile della restituzione in pristino, che deve essere effettuata entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata. La disciplina regionale prevede dunque per le autorizzazioni per le manifestazioni il parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, nel caso in cui il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Tale parere, tra l'altro, è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, dove le attività in questione sono dunque escluse. Nel caso di specie, dunque, pur essendo introdotto un caso di deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, l.r. 9/2005, che prevede che tali deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità.

Di conseguenza, secondo le disposizioni impugnate l'attività consentita non potrebbe comunque svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997. Con la conseguenza, secondo la Corte, che le disposizioni impugnate sono compatibili con gli standard fissati dallo Stato per la conservazione degli habitat naturali.

La seconda questione oggetto d'impugnazione riguarda l'art 45, comma 1, lett. b), l.r. 9/2019, che abroga l'art. 17 l.r. 31/2015 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere. Secondo lo Stato tale abrogazione violerebbe l'art 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del d.lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In tal modo, infatti, si creerebbe un vuoto normativo nella legislazione regionale con riferimento alla disciplina dell'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «programma annuale», di cui all'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere.

Anche per tale questione la Corte rigetta le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia con analoghe motivazioni sopra espresse. La Corte ritiene poi la questione non fondata nel merito.

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. 286/1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti degli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale. L'art. 40 stabilisce poi che le Regioni predispongano centri di accoglienza per ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali. Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. 286/1998, si impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Corte precisa che le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost., in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno (sent. 2/2013, 61/2011). In particolare, gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito anche dall'art. 3, comma 5, d.lgs. 286/1998 (cfr. sempre sent. 61/2011).

Le disposizioni regionali impugnate, in tal senso, possono essere ascritte alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione del d.lgs. 286/1998. Sotto questo profilo, anche in seguito all'abrogazione dell'art. 17 l.r. 31/2015, possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la prima accoglienza e l'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate. In particolare, viene in rilievo l'art. 3 che prevede un programma annuale, come strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla competenza della Regione da disposizioni statali o comunitarie, in virtù della novella di cui all'art. 31, comma 1, lett. a), della l.r. 13/2020 (Legge regionale multisettoriale)», che ha eliminato il piano triennale. L'art. 7 l.r. 31/2015 stabilisce poi che con il programma annuale sono definite le azioni di settore e sono individuate le priorità da perseguirsi; tra queste rientrano gli interventi di assistenza a

coloro che versano in situazioni di bisogno (art. 16). L'art. 15, inoltre, garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale, secondo quanto previsto dalla l.r. 6/2006, che regola il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale. In particolare, nonostante l'abrogato art. 17 recasse specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo, che, ai sensi dell'art. 40 d.lgs. 286/1998, il programma annuale potesse promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, tale abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall'art. 40 stesso. Con la conseguenza che tali interventi continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall'intervento del legislatore regionale e che la questione di legittimità costituzionale della disposizione impugnata deve essere rigettata.

La terza disposizione impugnata è l'art. 74, comma 3, l.r. 9/2019 che modifica l'art. 34, comma 3, l.r. 17/2014, in materia di riordino dell'assetto organizzativo del Servizio sanitario regionale, prevedendo che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza. Secondo la difesa statale verrebbero violati l'art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 5, numero 16), statuto reg. in relazione al d. M. della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), in quanto verrebbe introdotto un livello di assistenza difforme da quello previsto dalla normativa statale, che non prevede l'osservazione breve del paziente nei punti di primo intervento. Con la conseguente violazione dei principi fondamentali in materia «tutela della salute», che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale.

La Corte rileva in via preliminare l'impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere a seguito dell'abrogazione della disposizione impugnata da parte dell'art. 71, comma 2, l.r. 22/2019, relativo alla riorganizzazione dei livelli di assistenza sanitaria, in quanto nel caso di specie non può ritenersi con certezza che non vi sia stata applicazione medio tempore della stessa (per tutti cfr. sent. n. 56/2019).

La Corte ritiene nel merito le questioni non sono fondate.

Il d.m.70/2015, disposizione interposta che si applica anche alle regioni a statuto speciale, detta gli standard qualitativi e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera. La determinazione di tali standard deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sent. n. 231 e 192/2017, n. 134/2006). La normativa statale, pur intersecando le competenze legislative regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, trova il proprio titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute, anche con riferimento alle autonomie speciali (sent. 126/2017 e 162/2007).

Sono poi richieste forme di raccordo tra presidi territoriali e pronto soccorso, consentendo nei punti di primo intervento il trattamento delle urgenze minori e una prima stabilizzazione del paziente (punto 9.1.2., Allegato 1). Inoltre, stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento (punto 9.1.5), anche se non è prevista l'osservazione breve del paziente.

In questo contesto è intervenuto l'art. 34 l.r. Friuli-Venezia Giulia 17/2014 che ha disposto la riconversione di alcuni presidi ospedalieri, collegati con l'ospedale di riferimento a cui forniscono supporto, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore. Con riferimento a tale articolo, è poi intervenuta la disposizione regionale impugnata aggiungendo la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Secondo la Corte, il legislatore regionale, in tal senso, si è limitato a consentire lo svolgimento proprio di quelle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso consentite dalle norme statali, senza che possa quindi configurarsi alcuna lesione della normativa statale interposta.

Infine, lo Stato impugna l'art. 88 l.r. 9/2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 l.r. 18/2005 il comma 3-quinquies, che limita la concessione degli incentivi occupazionali di cui al comma 3-bis alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni. Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza, dato che l'accesso agli incentivi sarebbe riservato soltanto ai residenti quinquennali. Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lett. c), del d.lgs. 150/2015, che riordina la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, in quanto le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali, costituirebbero un livello essenziale delle prestazioni, rientrando tra i servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano.

La Corte ritiene fondata nel merito la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la giurisprudenza costituzionale ammette il requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sent.44/2020, 168/2014). In particolare, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, la Corte con la sua giurisprudenza ha sottolineato come il radicamento territoriale assuma un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sent.44/2020). Peraltro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza finisce per costituire una limitazione alla circolazione tra le regioni, violando il divieto dell'art. 120, primo comma, Cost., in particolare in relazione all'art. 3, secondo comma, Cost. (sent. 107/2018).

Per quanto riguarda la disposizione impugnata, secondo la Corte risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo. Se da un lato, non può infatti ritenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, dall'altro la limitazione introdotta risulta in contrasto con la ratio della disposizione che consiste nel riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Risulta così assorbita la questione relativa all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

SENTENZA N. 281

ANNO 2020

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. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, 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 Giuliano Amato, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

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

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

*(omissis)*

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lettere a), b), m), e s), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) – tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

2.– La prima questione qui esaminata concerne l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-bis e 7-ter.

La disposizione impugnata, nella specie, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dell'organizzatore, dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni. Inoltre, si dispone che per tale lasso di tempo non si applichi l'art. 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili.

2.1.– Secondo la difesa statale verrebbe in tal modo violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – in quanto si determinerebbero impatti negativi sui prati stabili e si ridurrebbero i livelli di tutela ambientale previsti dalla normativa statale.

2.2.– 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.

2.2.1.– In primo luogo, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, nonché nella non sempre puntuale individuazione delle disposizioni interposte di cui la parte ricorrente asserisce la violazione, appare comunque possibile determinare i termini della questione.

Lo Stato, infatti, assume la violazione degli standard di tutela ambientale degli habitat naturali fissati dal d.P.R. n. 357 del 1997 – che ha recepito la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, del Consiglio, «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» – e dalla legge n. 157 del 1992, come modificata in particolare dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009), con cui si è recepita la direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, «concernente la conservazione degli uccelli selvatici».

In tal senso, non fondata risulta anche l'eccezione relativa alla mancata invocazione quale parametro del giudizio dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto le direttive europee sono richiamate per come attuate dal legislatore statale, senza assurgere al rango di normativa interposta.

2.2.2.– In secondo luogo, talune lacune del ricorso si riscontrano in riferimento all'individuazione delle competenze statutarie, a conferma di una prassi nella formulazione delle censure non sempre rispettosa dell'onere d'individuare le competenze previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013) e di motivare perché debba essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale (tra le tante, sentenze n. 43 del 2020, n. 147, n. 119 e n. 81 del 2019, n. 178, n. 168 e n. 122 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 151 del 2015).

Nondimeno, nel caso di specie viene asserita dalla parte ricorrente la violazione di standard nella materia della «tutela dell'ambiente», idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali. Casi in cui questa Corte ha ritenuto comunque ammissibili le censure statali (si vedano le sentenze n. 16 del 2020, n. 166 del 2019 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017).

2.2.3.– Appare invece attenero al merito l'eccezione relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, formulata, non a caso, anche come motivo d'infondatezza.

2.3.– Nel merito la questione non è fondata, risultando possibile un'interpretazione delle disposizioni impugnate in senso conforme alla Costituzione.

2.3.1.– Il d.P.R. n. 357 del 1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina tesa alla salvaguardia degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono così individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), ossia i siti d'importanza comunitaria in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. È definito di importanza comunitaria (SIC) un sito ricompreso in una lista redatta dalla Commissione europea e inserito nella rete ecologica «Natura 2000», formata dai siti in cui si trovano i tipi di habitat naturali elencati nell'Allegato I della citata direttiva.

Ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, le Regioni e le Province autonome assicurano, per i siti di importanza comunitaria, opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC le misure di conservazione necessarie.

Della rete Natura 2000 fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS), di cui all'art. 1 della legge n. 157 del 1992. Anche in tal caso le Regioni e le Province autonome adottano le misure di conservazione ai sensi del d.P.R. n. 357 del 1997.

La normativa statale, pertanto, fissa taluni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalla disciplina comunitaria, ed è quindi ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente», potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (sul punto si vedano le sentenze n. 151 del 2018, n. 300 del 2013 e, con specifico riferimento al d.P.R. n. 357 del 1997, n. 425 del 1999).

2.3.2.– La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005 è intervenuta entro tale cornice normativa a dettare la disciplina dei prati stabili, individuati dall'art. 2 in determinate formazioni di vegetazione, suddivise in tipologie indicate nell'Allegato A della medesima legge, nonché nelle formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva n. 92/43/CEE. Pertanto, nella definizione normativa di

prato stabile naturale non rientrano solo i siti individuati dalla normativa europea. L'art. 4 delimita poi le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, riguardo alla quale, tuttavia, l'art. 5, comma 1, stabilisce sì alcune deroghe, ma «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità».

Proprio sulle deroghe è intervenuto l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, oggetto d'impugnazione, aggiungendo i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005. Tali disposizioni regolano una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi ove si svolgano le manifestazioni autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2009, qualora il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività, individuando nel soggetto organizzatore il responsabile della restituzione in pristino, da effettuarsi entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata, anche in deroga al divieto di riduzione di superficie.

2.3.3.– Alla luce di tale disamina delle norme regionali è possibile affermare che le autorizzazioni per le citate manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Tale parere, tra l'altro, è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, ove dunque deve ritenersi escluso che le attività in questione possano essere autorizzate.

Infatti, pur venendo introdotto uno specifico caso di deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, secondo cui tali deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità.

Di conseguenza, l'attività consentita ai sensi delle norme oggetto di censura non potrebbe comunque svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997.

Così ricostruito e interpretato il contesto normativo, pertanto, è possibile ritenere le disposizioni impugnate compatibili con gli standard di tutela ambientale fissati dallo Stato riguardo alla conservazione degli habitat naturali.

3.– Con una seconda questione è oggetto d'impugnazione l'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che abroga l'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere.

3.1.– A detta dell'Avvocatura generale dello Stato tale abrogazione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In tal modo, infatti, si creerebbe un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «programma annuale», individuato dall'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere.

3.2.– Anche per tale questione devono essere rigettate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia.

3.2.1.– In primo luogo, pur dovendosi sottolineare la genericità del ricorso, è comunque possibile ritenere sufficientemente individuata la questione, in quanto la difesa statale censura l'abrogazione delle norme regionali che disciplinavano l'accesso all'abitazione per le persone straniere, in violazione delle disposizioni statali che attribuiscono alle Regioni il compito di adottare le misure tese a favorire l'accesso alle soluzioni abitative per gli stranieri.

3.2.2.– In secondo luogo, possono estendersi anche a tale questione le sopra riportate conclusioni relative alla mancata delimitazione delle competenze statutarie, con conseguente infondatezza delle relative eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione resistente.

Il ricorso, infatti, qualifica le norme interposte come norme di riforma economico-sociale (come indicato, d'altronde, dallo stesso d.lgs. n. 286 del 1998), che s'imporrebbero quindi anche alla potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

3.3.– Nel merito la questione non è fondata.

3.3.1.– L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale.

Il successivo art. 40 stabilisce che le Regioni predispongano centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3.3.2.– Va precisato che le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 300 del 2005). In particolare, gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito, appunto, anche dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010).

Le disposizioni regionali impugnate, in tal senso, possono essere ascritte alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 286 del 1998.

3.3.3.– Anche in seguito all’abrogazione dell’art. 17 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell’inserimento abitativo delle persone straniere immigrate.

In particolare l’art. 3 prevede un apposito programma annuale, unico strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla Regione resistente da leggi statali o da norme comunitarie, in virtù della novella di cui all’art. 31, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 giugno 2020, n. 13, recante «Disposizioni in materia di finanze, patrimonio e demanio, funzione pubblica, autonomie locali, sicurezza, politiche dell’immigrazione, corregionali all’estero e lingue minoritarie, cultura e sport, infrastrutture, territorio e viabilità, turismo, risorse agroalimentari, forestali, montagna, attività venatoria, lavoro, formazione, istruzione e famiglia, ambiente e energia, cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale, sanità e sociale, Terzo settore (Legge regionale multisettoriale)», che ha eliminato il piano triennale.

L’art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 stabilisce che con il programma annuale sono definite le azioni di settore, con le relative modalità di attuazione, e sono individuate le priorità da perseguirsi; tra queste, ai sensi dell’art. 16, rientrano gli interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in situazioni di bisogno. L’art. 15, inoltre, garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l’accesso agli interventi di politica sociale, secondo quanto previsto dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), che regola il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

Vero è che l’abrogato art. 17 recava specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo, in attuazione dell’art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998 e sulla base della normativa regionale di settore, che il programma annuale potesse altresì promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all’ospitalità temporanea, il sostegno delle Agenzie sociali per l’abitare al fine di realizzare azioni volte a favorire e orientare l’accesso a un’idonea soluzione abitativa, nonché il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva.

Tuttavia, siffatta abrogazione produce essenzialmente l’effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l’obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all’attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall’art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Interventi che, come sottolineato, continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall’intervento dal legislatore regionale.

4.– L’Avvocatura generale dello Stato impugna altresì l’art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l’art. 34, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17 (Riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria), prevedendo che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza.

4.1.– Secondo la difesa statale verrebbero in tal modo lesi l’art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., nonché l’art. 5, numero 16), statuto reg. Friuli Venezia Giulia, in relazione al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze,

2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

La norma impugnata, infatti, introdurrebbe un livello di assistenza difforme dalla normativa statale, che non prevede l'osservazione breve del paziente nei punti di primo intervento, violando altresì i principi fondamentali in materia «tutela della salute», che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale.

4.2.– In via preliminare, va precisato che non risulta possibile dichiarare cessata la materia del contendere alla luce dell'abrogazione della disposizione impugnata da parte dell'art. 71, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2019, n. 22 (Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006), come prospettato dalla difesa regionale.

Com'è noto, la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata qualora l'abrogazione o la modifica delle norme impuginate abbia carattere satisfattivo e ove non vi sia stata applicazione medio tempore delle stesse (ex multis, sentenze n. 56 del 2019, n. 44 del 2018 e n. 50 del 2017).

Nel caso di specie, sebbene possa riconoscersi il carattere satisfattivo dell'abrogazione, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa cinque mesi, nel corso dei quali non è possibile escludere che essa abbia avuto una qualche applicazione, attraverso le misure organizzative adottate dai singoli presidi ospedalieri. Né, in tal senso, la difesa regionale fornisce alcun elemento utile.

4.3.– Sempre in via preliminare deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità relativa alla mancata considerazione dello statuto di autonomia.

La difesa statale fa valere la violazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dunque di una potestà esclusiva dello Stato, riguardo alla quale non rilevano le competenze della Regione in materia sanitaria, siano esse quelle individuate dallo statuto regionale o quelle, più ampie, previste dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute».

Va poi rilevato che, ai sensi dell'art. 3 del d.m. n. 70 del 2015 «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano il presente decreto compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

4.4.– Per quanto concerne l'eccezione d'inammissibilità relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, infine, la stessa appare in realtà formulata quale censura di merito e pertanto in tale sede deve essere esaminata.

4.5.– Nel merito le questioni non sono fondate.

4.5.1.– Il d.m. n. 70 del 2015, indicato quale disposizione interposta dalla parte ricorrente, detta gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera.

Come già sottolineato da questa Corte, la determinazione di tali standard deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sentenze n. 231 e n. 192 del 2017, n. 134 del 2006). Pertanto, la normativa statale, pur intersecando la sfera di competenza legislativa regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, rinviene il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 126 del 2017 e n. 162 del 2007).

Nella specie, il punto 9.1.2. dell'Allegato 1 del d.m. n. 70 del 2015 prevede forme di raccordo tra i presidi territoriali e il servizio di pronto soccorso ospedaliero. Il successivo punto 9.1.5 stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle dodici ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne. In tali punti, tuttavia, non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione si limita unicamente al trattamento delle urgenze minori e a una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato.

4.5.2.– Ciò precisato, l'art. 34 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2014 ha disposto la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero "Maggiore" di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie. Tali presidi si collegano con l'ospedale di riferimento e forniscono supporto, se necessario, alle attività del medesimo, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore.

La disposizione regionale impugnata è intervenuta sullo stesso art. 34, aggiungendo la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Come già sottolineato, il d.m. n. 70 del 2015 richiede forme di raccordo tra presidi territoriali e pronto soccorso, consentendo altresì nei punti di primo intervento il trattamento delle urgenze minori e una prima stabilizzazione del paziente.

Il legislatore regionale, in tal senso, nel prevedere un'osservazione «a disposizione della funzione di emergenza-urgenza», si è limitato a consentire lo svolgimento proprio di quelle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso consentite dalle norme statali, senza che possa quindi configurarsi alcuna lesione della normativa statale interposta.

5.– Da ultimo, lo Stato impugna l'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 il comma 3-quinquies, che limita la concessione degli incentivi occupazionali previsti dal precedente comma 3-bis alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni.

5.1.– La parte ricorrente argomenta la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, perché la norma impugnata riserverebbe irragionevolmente solo alla categoria dei residenti quinquennali l'accesso agli incentivi – con una violazione indiretta del diritto al lavoro e della normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza – senza che vi sia alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore.

Inoltre, verrebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in quanto le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali, costituirebbero un livello essenziale delle prestazioni, rientrando tra i servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano.

5.2.– Anche in riferimento a tali questioni la difesa regionale ha eccepito plurimi motivi d'inammissibilità, che devono essere respinti.

5.2.1.– In primo luogo, non risulta fondata l'eccezione d'inammissibilità per genericità delle censure, risultando sufficientemente chiaro dal tenore delle argomentazioni che le stesse sono tese a lamentare l'irragionevolezza della limitazione ai residenti quinquennali degli incentivi occupazionali.

Inoltre, con riferimento alla violazione del diritto al lavoro e delle libertà comunitarie, le doglianze appaiono meramente ancillari all'asserita lesione dell'art. 3 Cost. Non configurandosi, pertanto, come autonome censure, non rileva l'assenza nella deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri dell'indicazione dei relativi parametri, come lamentato dalla difesa regionale.

5.2.2.– Riguardo alla mancata indicazione delle competenze statutarie, possono nuovamente richiamarsi le argomentazioni svolte in relazione alla prima questione, venendo asserita la violazione, oltre che di parametri non attinenti al riparto di competenze, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in virtù della lesione del livello essenziale individuato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2015.

5.2.3.– Venendo all'eccezione relativa alla contraddittorietà del petitum, pur riconoscendosi un'argomentazione non sempre precisa delle questioni, risulta possibile ritenere, anche alla luce del fatto che la parte ricorrente chiede una pronuncia ablativa, che il petitum sia teso all'eliminazione della residenza del lavoratore, non solo della sua durata quinquennale, quale requisito per la concessione degli incentivi.

5.3.– Nel merito la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.3.1.– La giurisprudenza costituzionale è intervenuta in più occasioni con riferimento al requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e ammettendolo soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Così, ad esempio, se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, questa Corte ha sottolineato come il radicamento territoriale non possa assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44 del 2020).

Tra l'altro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 107 del 2018).

5.3.2.– Venendo alla disposizione impugnata, sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possono ben essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo.

Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale.

Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la ratio dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Verrebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori.

5.4.– La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. è assorbita.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quinquies, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2020.

### *Elenco delle sentenze di mero rito*

Sentenza 162/2020, in materia di caccia;

Sentenza 180/2020, in materia di polizia mortuaria;

Sentenza 206/2020, in materia mineraria;

Sentenza 228/2020, in materia di edilizia residenziale pubblica;

Sentenza 259/2020, in materia di edilizia;

Sentenza 264/2020, in materia di pubblico impiego;

Sentenza 265/2020, in materia di ambiente;

Sentenza 279/2020, in materia di pubblico impiego.